

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

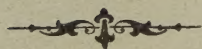
ÉTUDES
SUR LES
DIVERSES CATÉGORIES
D'ENFANTS ASSISTÉS

THÈSE
POUR LE DOCTORAT ÈS-SCIENCES JURIDIQUES

PAR

René LAVONDÈS

AVOCAT



MONTPELLIER
IMPRIMERIE GUSTAVE FIRMIN, MONTANE ET SICARDI
Rue Ferdinand-Fabre et quai du Verdanson

—
1904

THÈSE

POUR LE DOCTORAT ÈS-SCIENCES JURIDIQUES

MONTPELLIER. — IMPRIMERIE GUSTAVE FIRMIN, MONTANE ET SICARDI

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

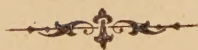
ÉTUDES
SUR LES
DIVERSES CATÉGORIES
D'ENFANTS ASSISTÉS

THÈSE
POUR LE DOCTORAT ÈS-SCIENCES JURIDIQUES

PAR

René LAVONDÈS

AVOCAT



MONTPELLIER
IMPRIMERIE GUSTAVE FIRMIN, MONTANE ET SICARDI

Rue Ferdinand-Fabre et quai du Verdanson

1904

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. Vigié, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

Brémont, Assesseur, professeur de Droit administratif.

Gide, professeur d'Économie politique, en congé.

Glaize, professeur de Procédure civile, chargé des cours des Voies d'exécution et de Législation financière.

Laborde, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.

Charmont, professeur de Droit civil.

Chausse, professeur de Droit romain.

Meynial, professeur d'Histoire du Droit.

Valéry, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

Declareuil, professeur de Droit romain, chargé du cours d'Histoire du Droit public français.

Margat, professeur de Droit civil.

Perreau, professeur de Droit civil approfondi.

Moye, professeur de Droit international public.

Rist, professeur-adjoint, chargé d'un cours d'Economie politique et du cours d'Histoire des doctrines économiques.

Porte, agrégé, chargé d'un cours d'Économie politique.

Ebren, agrégé, chargé d'un cours de Droit constitutionnel.

Grangé, secrétaire.

Laurens, professeur honoraire.

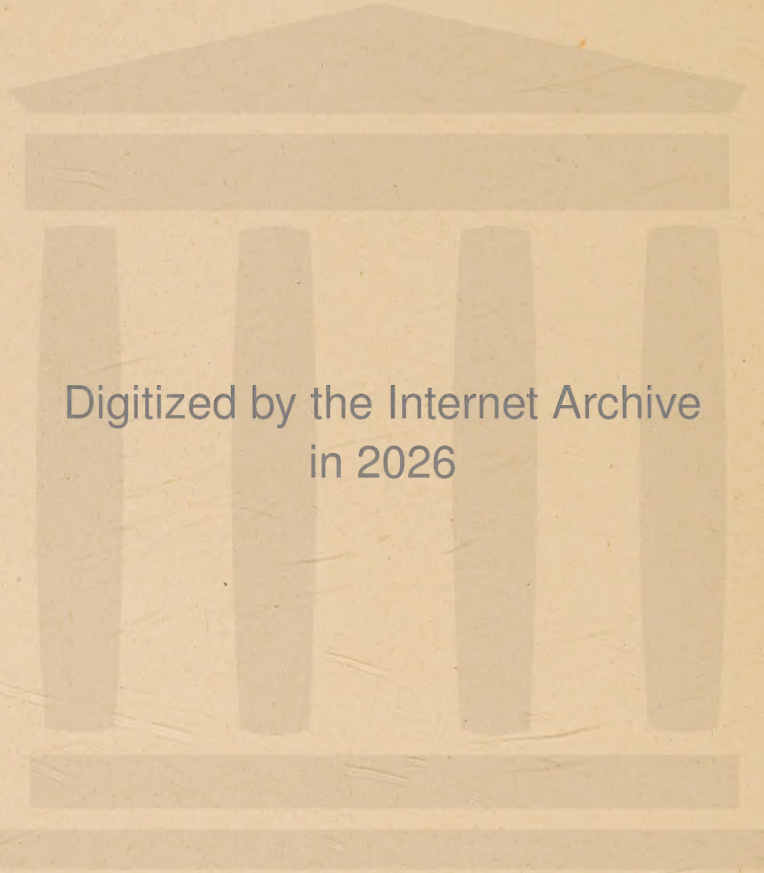
Giraud, secrétaire honoraire.

MEMBRES DU JURY :

MM. Charmont, *président*.

Brémont, }
Perreau, } *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555621_0009

ÉTUDES

SUR LES

DIVERSES CATÉGORIES

D'ENFANTS ASSISTÉS

INTRODUCTION

Ce n'est pas à un examen approfondi portant sur le service des enfants assistés tel qu'il vient d'être réorganisé par la loi du 27 juin 1904 que nous nous proposons de nous livrer. Tout en tenant compte des modifications principales introduites par cette loi, nous voulons seulement, dans une série de trois études absolument distinctes et conçues dans un esprit différent, examiner successivement les diverses catégories d'enfants que ce service a été appelé à recevoir au cours du XIX^e siècle. La première de ces études concerne la catégorie la plus ancienne et la plus nombreuse, celle des matériellement abandonnés, dont la situation était réglée jusqu'à ces derniers temps par la loi du 15 pluviôse an XIII et le décret du 19 janvier 1811 récemment abrogés. Elle essaiera de fournir un tableau exact de la façon dont ces enfants sont recueillis dans le service et éduqués jusqu'à leur majorité. La seconde sera consacrée aux moralement abandonnés que la loi du 24 juillet 1889 a permis d'assimiler aux matériellement

abandonnés. Ces enfants, une fois admis dans le service, jouissent, en effet, de la même protection, sont élevés de la même façon et grâce aux mêmes ressources. Aussi, pour ne pas nous exposer à des redites, traiterons-nous dans cette seconde partie des précédents de la loi de 1889, de l'origine et du but de cette loi qui tend à briser la puissance paternelle dans tous les cas où elle peut être nuisible à l'enfant, et surtout du fait juridique qui décide de l'entrée du moralement abandonné dans le service : déchéance prononcée contre les parents ou dessaisissement de leurs droits constaté devant les tribunaux. Un chapitre important sera aussi réservé aux causes d'inapplication de cette loi. Enfin, dans notre troisième étude, nous nous occuperons des jeunes délinquants que la loi du 19 avril 1898 est venue placer, elle encore, au nombre des protégés de l'Assistance. Nous aurons à décrire à ce propos la situation des mineurs traduits en justice telle qu'elle était réglée auparavant par l'article 66 du Code pénal et la loi du 5 août 1850. Nous comparerons cette situation avec celle des délinquants mineurs en certains pays étrangers et nous rechercherons quelle influence ces législations étrangères inspirées de principes différents ont pu exercer sur la nôtre. Il nous restera ensuite à indiquer les modifications que la loi de 1898 a permis d'apporter à notre régime pénal ainsi que les charges nouvelles qu'elle a eu pour conséquence d'imposer au service des enfants assistés, charges que ce service n'aurait pu aisément supporter sans les remaniements que la loi de 1904 lui a tout récemment fait subir.

Notre thèse ne présentera donc qu'un côté administratif très restreint : les questions de droit civil et de droit pénal prédomineront surtout dans notre seconde et troisième partie. De même nous n'avons tenu aucun compte de la différence d'importance entre les diverses catégories d'en-

fants assistés. Les matériellement abandonnés qui comprennent actuellement (en tant que pupilles et secourus) plus de 180.000 enfants et dont l'étude forme d'habitude la partie principale de toute thèse sur le service des enfants assistés ne nous retiendront pas plus longtemps que les moralement abandonnés qui ne sont pourtant encore que 21.000, ou même les enfants délinquants (qualifiés par la loi nouvelle de 1904 d'enfants en garde) et qui n'atteignent pas le total d'un millier. Ce que nous voulons surtout, c'est examiner à tour de rôle, mais d'une façon absolument indépendante, les trois classes d'enfants que le législateur a cru bon de ranger au nombre des pupilles ou des protégés de l'Assistance : le rattachement successif de ces enfants au service des assistés constituera le lien nécessaire entre ces trois études successives.

Une remarque s'impose au début de nos explications. Nous y emploierons souvent en effet, le terme d'Assistance publique. Or, ces mots n'ont pas en France une signification bien nette. L'assistance est chose essentiellement communale. Elle est donnée au moyen d'établissements locaux tels qu'hospices, hôpitaux, bureaux de bienfaisance, dotés de la personnalité civile, jouissant de ressources propres et déterminées par la loi, mais ayant chacun leur existence séparée et indépendante. Par exception, l'assistance cesse d'être communale pour devenir départementale en faveur des enfants assistés et des aliénés. Mais il n'existe aucun organe central doué d'une vie propre et destiné à distribuer dans le pays entier les secours de la bienfaisance publique. Il y a bien à Paris une direction de l'Assistance et de l'Hygiène publique au ministère de l'Intérieur, mais c'est un simple centre d'études chargé de préparer les lois et règlements concernant les questions hospitalières et de relier seulement en leur servant d'arbitre au besoin les divers services

publics de bienfaisance. Seule l'Administration générale de l'Assistance publique à Paris, vaste organisation pourvue d'une existence juridique et concentrant par-devers elle toutes les richesses hospitalières de la ville, représente quelque chose de précis. Là seulement la fusion des services d'assistance se trouvant effectuée, les mots d'Assistance publique désignent une institution bien déterminée : en province, ces mots indiquent, suivant la catégorie d'infortune que l'on envisage, un organe différent (hôpitaux pour les malades, hospices pour les infirmes ou incurables, bureaux de bienfaisance pour les secourus à domicile, enfin, services départementaux des enfants assistés et des aliénés). Comme nos études portent uniquement sur le service des enfants assistés, nous serons forcés d'employer très souvent le terme très vague et très général d'Assistance publique pour désigner ce seul service : il était utile d'insister sur ce point pour éviter toute confusion.

PREMIÈRE PARTIE

LES MATÉRIELLEMENT ABANDONNÉS

Les matériellement abandonnés forment la catégorie la plus ancienne des enfants assistés, la seule, d'ailleurs dont se soit préoccupé le législateur jusqu'au 24 juillet 1889. Elle comprenait d'après les termes mêmes du décret de 1811 (et cette division a été maintenue par la loi récente), les enfants trouvés, les abandonnés et les orphelins auxquels la loi du 5 mai 1869 était venu adjoindre les secourus temporairement. Cette catégorie d'assistés se trouvait donc régie par un groupe de lois particulières, de même que les catégories plus récentes des moralement abandonnés et des délinquants, lesquelles dépendaient de la législation postérieure de 1889 et 1898 qui avait jugé bon de les rattacher au même service de bienfaisance publique.

Dès lors, les trois études séparées que nous nous proposons de faire sur les trois groupes successifs de pupilles ou de protégés de l'Assistance se trouvaient simplifiées par ce fait que nous n'avions pour chacune d'entre elles qu'à nous reporter à un certain nombre de lois parfaitement distinctes et rédigées à des moments différents. Au cours de notre thèse, la refonte de la législation éparse

concernant les enfants assistés, en préparation depuis 1889, s'est brusquement opérée en juin dernier, réunissant dans un seul corps de lois les règles propres aux matériellement, aux moralement abandonnés et aux délinquants. Nous n'avons pas voulu cependant renoncer à notre projet ni à notre plan primitifs, quoique la suite de nos développements dût en être rendue plus malaisée. En effet, cette coordination dans une loi d'une portée générale de règles séparées et comprises jusque-là dans trois législations distinctes nous forcera parfois à anticiper nos explications : ainsi en parlant des matériellement abandonnés nous serons obligés de fournir certains renseignements (notamment sur la tutelle, les questions financières, le domicile de secours) qui se rapporteront également soit aux moralement abandonnés, soit aux délinquants. Nous tenons à signaler ce défaut de composition qui ne nous est pas entièrement imputable.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

Les Matériellement abandonnés sous l'ancien Régime et sous la Révolution. — L'ancienne législation les concernant (loi du 15 pluviôse an XIII et décret du 19 janvier 1811). — Projets de réforme de cette législation et loi du 27 juin 1904.

Nous n'insisterons que fort peu sur le sort des enfants matériellement abandonnés sous l'ancien régime et sous la Révolution (1). Sous l'ancien régime, en effet, toutes les questions d'assistance relevaient de l'initiative privée et le pouvoir central n'intervint que d'une façon tout-à-fait secondaire dans la solution de ces questions.

C'était un principe de notre ancien droit féodal que les seigneurs, en échange des droits à eux reconnus par la coutume, tels que droits d'épaves, de confiscation, de déshérence et de bâtardise, étaient obligés de pourvoir à l'entretien des enfants trouvés dans toute l'étendue de leur justice. Dans les pays où ils ne jouissaient pas des droits mentionnés ci-dessus, ou bien lorsqu'une disposition expresse de la coutume les exemptait des charges concernant les enfants abandonnés, les communautés d'habitants, au moyen de taxes et de cotisations spéciales, ou les établisse-

(1) Sur la situation des enfants trouvés lors de ces deux périodes voir l'*Histoire des Enfants abandonnés* de M. Léon Lallemand. Consulter aussi spécialement pour l'éducation des enfants abandonnés en Provence le très curieux ouvrage de M. G. Valran, professeur à la Faculté des lettres d'Aix, intitulé : *Misère et Charité en Provence au XVII^e siècle*, p. 140 et suivantes.

ments hospitaliers tels qu'hôtels-dieu, hôpitaux, aumôneries soutenues par des libéralités particulières se chargeaient de ce soin. Mais cette assistance manquait de cohésion. Les personnalités qui accordaient les secours étaient suivant les cas absolument différentes, les catégories d'enfants variaient aussi : telle fondation hospitalière se montrait très large pour l'admission, telle autre excluait les bâtards, telle autre encore ne recueillait que les orphelins légitimes. Il n'y avait aucune entente entre les diverses forces concourant à l'assistance du pays, aucun lien avec le pouvoir central, aucune subvention du trésor public qui aurait permis aux institutions de bienfaisance de se développer. C'est seulement à Paris, en faveur de l'œuvre des Enfants trouvés fondée par St-Vincent de Paul que se manifesta une initiative heureuse de l'autorité royale. En rattachant cette œuvre privée au puissant organisme que constituait l'hôpital général, en lui donnant ce que nous appellerions aujourd'hui la personnalité civile, en lui fournissant les subsides indispensables au moyen de subventions directes et de concession de privilèges, la royauté parvint à faire de l'hôpital des Enfants trouvés à Paris une administration d'une importance considérable et qui attirait même par ses facilités d'admission une bonne partie des enfants abandonnés en province. Mais cette intervention du pouvoir central n'eut pas de répercussion dans le reste du pays : de telle sorte que, pendant tout l'ancien régime, l'initiative privée fut seule à jouer, en matière d'assistance, un rôle prépondérant.

La Révolution voulut modifier profondément cette situation en essayant d'organiser un système d'assistance concentré entre les mains de l'Etat et alimenté grâce aux revenus fournis par l'impôt. Nous n'avons pas à insister sur les développements ni sur l'échec final de cette tentative. Mais nous devons rappeler que si les généreuses

aspirations conçues à cette époque ne portèrent pas tous les fruits que l'on se croyait en droit d'en attendre, au moins mirent-elles en lumière dans cette matière spéciale de l'assistance aux enfants qui nous intéresse particulièrement des principes féconds et dont nous ressentons encore aujourd'hui l'heureuse influence. Sans parler du droit à l'assistance qui fait de nouveau actuellement l'objet de si vives et de si passionnantes controverses, nous ne pouvons oublier, en effet, que c'est de la Révolution que datent les premières ébauches concernant l'allocation des secours d'allaitement aux filles-mères, la création de maisons refuges pour femmes enceintes, la garantie du secret dans les abandons (décret du 28 juin 1793), le perfectionnement du mode d'éducation des pupilles, le système des primes et des indemnités accordées aux nourriciers (arrêté du 30 ventôse an v). Ces principes sont aujourd'hui même considérés comme fondamentaux dans notre conception moderne de l'assistance aux enfants.

Ce rapide aperçu historique donné, passons à la période moderne. Légalement et jusqu'à cette année encore, la législation concernant les matériellement abandonnés était contenue, au moins quant à ses grandes lignes, dans les deux textes du 15 pluviôse an XIII et du 19 janvier 1811. Mais si l'on s'était reporté simplement à ces textes, on n'aurait eu qu'une idée fort erronée de la marche pratique du service. On n'aurait pas tardé, en effet, à s'apercevoir que nombre de leurs dispositions n'avaient reçu aucune application (notamment les articles 9 et 18 du décret de 1811) (1), ou, après avoir été appliquées pendant une période plus ou moins longue, étaient tombées en désuétude

(1) L'article 9 du décret de 1811 met à la disposition du Ministre de la marine les pupilles âgés de plus de 12 ans. L'article 18 oblige les enfants placés en apprentissage à fournir des services gratuits à leur patron jusqu'à l'âge de 25 ans.

(disparition des tours); que quelques-unes étaient en contradiction avec les faits et avaient été modifiées profondément pour ne pas dire résolues en sens contraire par de simples circulaires ministérielles (admission des orphelins, contribution de l'Etat mise à la charge des départements); enfin que certaines branches du service qui ont pris un grand développement ne faisaient l'objet d'aucune réglementation précise (secours préventifs d'abandon). M. Bueyre avait justement pu dire dans son rapport présenté au Conseil supérieur de l'Assistance publique lors de l'élaboration du projet de loi sur les enfants assistés de 1892 devenu la loi du 27 juin 1904 : « La législation actuelle des enfants assistés est plutôt une jurisprudence qu'une législation. Que dis-je ? Moins encore sur certains points, une tradition, un usage, une pratique, à telle enseigne qu'un professeur de droit, un étranger voulant connaître notre législation de l'enfance serait d'autant moins au courant de la marche des services qu'il connaîtrait mieux le droit écrit des enfants assistés. » (1) C'est qu'il s'était produit dans les textes fondamentaux régissant le service des modifications telles que la législation écrite ne correspondait que fort approximativement à la pratique suivie. Ce sont ces modifications successives qu'il faut passer en revue : elles nous expliqueront pourquoi la codification de cette législation était devenue si nécessaire.

Une loi du Directoire (la loi du 27 frimaire an v) avait laissé aux hospices le soin de pourvoir aux dépenses des enfants assistés, mais en spécifiant que l'Etat les suppléerait dans cette tâche au cas d'insuffisance de leurs ressources. Et, en effet, une subvention annuelle du Trésor de 4 millions environ fut affectée à cet objet jusqu'en 1811, malgré une première tentative faite au mois de floréal an x

(1) *J. Off. A. S.*, 1892, p. 131.

(3 mai 1802) pour faire retomber une partie des dépenses sur les départements. Mais la charge aurait été trop lourde pour ces derniers qui ne recevaient aucun droit correspondant ; aussi, trois ans après, au début de l'empire, chercha-t-on à accentuer le caractère hospitalier du service. La loi du 15 pluviôse an XIII place sous la tutelle des commissions administratives des hospices les enfants qui y sont admis. Le décret du 19 janvier 1811, qui vient compléter cette loi, définit les catégories d'enfants confiés à la charité publique, limite le nombre des établissements hospitaliers où les enfants abandonnés pourront être reçus (1 par arrondissement), institue les tours, détermine le mode d'éducation des pupilles de l'assistance et règle les dépenses de la manière suivante : les hospices dépositaires étaient chargés de la fourniture des layettes et de toutes les dépenses intérieures ; quant aux mois de nourrice et aux pensions, ils étaient acquittés d'abord sur une somme de 4 millions accordée chaque année par l'Etat, et, en cas d'insuffisance, sur les revenus des hospices ou sur les fonds des communes. Le caractère mixte du service national et hospitalier semblait dès lors établi.

Mais l'esprit subtil des juristes réussit à tirer du texte pourtant bien affirmatif du décret de 1811 la conclusion que l'assistance aux enfants constituait une dépense départementale. D'après le baron Quinette, directeur de la comptabilité des communes, « les 4 millions se composaient en effet d'un prélèvement fait sur les centimes ordinaires des départements et formant dans les caisses du Trésor un fonds commun exclusivement appliqué au paiement des mois de nourrice et pensions des enfants » (Circulaire du 15 juillet 1811.) Cette interprétation bizarre du décret de 1811 équivalait en fait à décharger entièrement l'Etat de toute contribution. Elle prévalut cependant et fut consacrée sous la Restauration par les lois de finances

de 1817, 1818, 1819 et 1820. Le ministre de l'Intérieur Lainé pouvait dire dans sa circulaire du 1^{er} juin 1818 : « Suivant la loi du 15 mai 1818, la dépense des enfants trouvés continue à être classée au rang de celles auxquelles il doit être pourvu sur le produit des centimes additionnels affectés aux dépenses variables des départements sans préjudice du concours des communes. » Ce concours des communes fixé au maximum au cinquième des dépenses que la loi du 5 mai 1869 qualifiera d'extérieures (mois de nourrices et prix de pensions) fut rendu obligatoire par l'article 40 de la loi du 18 juillet 1837. Quant au contingent dû par le département, il fut lui aussi déclaré obligatoire par l'article 12, paragraphe 11, de la loi du 10 mai 1838 ; malheureusement, les lois subséquentes des 18 juillet 1866 et 10 août 1871 ne reproduisirent pas cette obligation. Dès lors, l'orientation du service des enfants assistés change : de national et hospitalier, il devient nettement départemental et hospitalier.

Cependant, les hospices dépositaires, lesquels pouvaient être désignés arbitrairement par un arrêté préfectoral (arrêt du Conseil d'Etat du 21 juillet 1839) se plaignirent de ce que le décret de 1811 leur avait imposé des charges excessives sans leur créer aucune ressource correspondante. On essaya d'abord, comme pis aller, de répartir entre tous les hospices du département, dépositaires ou non, les dépenses du service, mais ce furent alors les hospices non dépositaires qui protestèrent. Toutes ces discussions avaient lieu au grand détriment des enfants qui en supportaient les contre-coups. Aussi, la loi du 5 mai 1869 faisant droit aux justes réclamations des hospices vint-elle les décharger de toute obligation. Cette loi, en apparence exclusivement financière, est des plus importantes, car elle fit perdre au service des enfants assistés tout caractère hospitalier (sauf en ce qui concerne la tutelle)

pour lui attribuer exclusivement le caractère départemental. Elle divise les dépenses en trois catégories : intérieures, extérieures et de surveillance. Les premières sont pour un cinquième à la charge de l'Etat, et pour quatre cinquièmes à la charge des départements; les secondes pour un cinquième à la charge des communes et pour quatre cinquièmes à la charge des départements; les dernières enfin, sont entièrement supportées par l'Etat. C'était donc le département qui supportait la plus grosse partie des frais (1), mais il importe de remarquer que cette loi de 1869 vint réintroduire le principe de la contribution de l'Etat, car nous verrons que cette contribution, dans la suite, n'a cessé de s'augmenter pour acquérir finalement dans la loi du 27 juin 1904 une importance égale à celle fournie par le département. La loi du 5 mai 1869 fut corroborée par celle du 10 août 1871 sur les conseils généraux qui, dans son article 46, § 18 et 19, donna à ces assemblées le droit de statuer définitivement sur le service des enfants assistés, ainsi que sur la part de la dépense mise à la charge des communes et les bases de la répartition à faire entre elles. (Le conseil général de la Seine, toutefois, tient son droit de régir le service de la loi non abrogée pour lui du 18 juillet 1866.) Les lois de 1866 et de 1871 n'ont pas d'ailleurs conservé les dispositions antérieures de la loi de 1828 qui rendaient obligatoires pour les départements les dépenses concernant les enfants assistés (2). Ce qui

(1) En 1888, les dépenses intérieures s'élevaient à 1.029.441 francs et les dépenses extérieures à 15.758.527 francs (rapport de M. Brueyre au Cons. sup. de l'Assist. publique). En 1900 les dépenses intérieures étaient de 1.175.903 francs et les dépenses extérieures atteignaient 26.428.354 francs (statistique du ministère de l'intérieur de 1903). Il est vrai qu'à ce moment la contribution de l'Etat avait été sensiblement augmentée par la loi du 24 juillet 1889.

(2) Les articles 60 et 61 de la loi de 1871 ne comprennent pas, en effet, au nombre des dépenses obligatoires les dépenses afférent à ce service. Au contraire, l'article 136, § 10 de la loi du 5 avril 1884, sur l'organisation municipale, déclare obligatoire le contingent communal.

fait que les conseils généraux sont restés libres jusqu'à la loi récente d'agir souverainement, d'allouer ou de ne pas allouer les crédits nécessaires, et, ces crédits consentis, d'adopter dans leur département toute organisation du service qui leur semblait utile, à la seule condition de ne pas enfreindre une loi ou un règlement d'administration publique préexistants. Or, dans la législation des enfants assistés, aucune loi n'ayant jamais été, avant 1904, abrogée explicitement, les assemblées départementales pouvaient donc à leur gré faire revivre les dispositions les plus caduques, rouvrir les tours, confier gratuitement les pupilles à leurs patrons jusqu'à 25 ans, sans qu'il fût possible de s'y opposer légalement en annulant leurs délibérations dans les termes de l'article 47 de la loi de 1871, c'est-à-dire par un arrêté préfectoral pris dans le délai de 20 jours pour excès de pouvoir ou violation de la loi, arrêté qui doit être suivi dans le délai de deux mois par un décret en Conseil d'Etat.

Des modifications aussi profondes que celles que nous venons de constater dans le régime financier des enfants assistés se produisirent relativement à la dévolution de la tutelle de ces mêmes enfants. Une série de décisions ministérielles enlevèrent pratiquement la tutelle des pupilles aux commissions hospitalières pour le donner à un fonctionnaire de création départementale et dont la loi de 1869 fit un fonctionnaire d'Etat : l'inspecteur des enfants assistés. Ces inspecteurs furent amenés par leur rôle même (qui consistait à veiller à ce que les commissions hospitalières remplissent vis-à-vis de leurs pupilles les obligations que leur imposait la loi du 15 pluviôse an XIII), à accomplir au sujet des enfants assistés une série d'actes qui, légalement, auraient dû être réservés aux commissions. Des instructions ministérielles du 30 avril 1856 et du 3 août 1869 confirmèrent leurs pouvoirs et rendirent en

fait la tutelle organisée en faveur des commissions absolument illusoire, sauf en ce qui concerne les actes les plus graves, tels que l'émancipation, le consentement au mariage, l'engagement militaire du pupille. Nous n'insisterons pas sur cette situation illégale en face de la loi de l'an XIII non abrogée : nous aurons d'ailleurs l'occasion d'y revenir plus longuement dans un de nos chapitres suivants. Ajoutons seulement que le service des enfants assistés comportant à Paris une organisation particulière, d'après la loi du 10 janvier 1849, la tutelle de ces enfants y est demeurée depuis lors et sans changements confiée au directeur de l'administration générale de l'Assistance publique. Comme le conseil de surveillance placé auprès de ce dernier ne possède que les attributions consultatives que lui reconnaît la loi de 1849, sans remplir les fonctions de conseil de famille que la loi de pluviôse avait données aux commissions des hospices, il s'en est suivi que, jusqu'au moment où la loi de 1904 est venue adjoindre un conseil de famille au directeur de l'Assistance, à Paris, il s'est agi là d'une tutelle spéciale et unique en France. (Le tuteur agissant en effet sans le concours ni d'un conseil de famille, ni d'un subrogé tuteur.)

Il nous est facile de constater maintenant combien le service des enfants assistés, possédant à sa tête plusieurs autorités distinctes et parfaitement indépendantes les unes des autres (1), et dans lequel, peu à peu, une sorte de légis-

(1) Nous avons pu constater la coexistence des pouvoirs : 1° du Conseil général, qui réglait les détails du service et qui était même complètement libre d'empêcher son fonctionnement en refusant de lui voter aucun crédit ; 2° de la commission des hospices, qui avait la tutelle de droit des pupilles ; 3° de l'inspecteur, qui avait accaparé la tutelle de fait. Enfin l'Etat intervenait soit directement par suite de son droit de nomination du personnel d'inspection et de surveillance et par suite de sa contribution aux dépenses intérieures, soit indirectement par l'intermédiaire du préfet et comme conséquence du droit supérieur que possède ce fonctionnaire dans la direction de l'administration départementale.

lation secondaire, émanée soit de décisions ministérielles soit même simplement de la coutume, avait envahi et presque détruit la législation primitive, sans que celle-ci fût jamais formellement abrogée (1), avait besoin d'être refondu et unifié (2). Il y avait d'ailleurs longtemps que l'on sentait le besoin de faire cesser l'incohérence de cette législation. Nous ne citerons que pour mémoire les divers projets présentés au cours du XIX^e siècle et qui échouèrent tous en grande partie à la suite des discussions que présenta la fameuse question des tours, question que les rédacteurs de chacun de ces projets tranchèrent d'une façon différente, mais sans pouvoir obtenir cependant sur ce point l'assentiment des assemblées législatives : ce sont les projets Victor Lefranc et Valentin Smith (1850), de Melun (1850), Remacle (1854). Depuis cette époque jusqu'en 1892, nous ne rencontrons plus que des propositions isolées touchant les enfants assistés (telle que la proposi-

(1) L'exposé des motifs du projet de loi du gouvernement sur les enfants assistés déposé au Sénat en 1892, s'exprime ainsi : « Plusieurs des dispositions de la loi de pluviôse et du décret de 1811 sont tombées en désuétude et soit par suite de décisions ministérielles ou générales ou particulières à tel ou tel département, soit en vertu de délibérations de conseils généraux sujettes chaque année à des changements, *soit enfin en dehors de toute décision écrite, simplement par l'usage*, elles ont cédé la place à des pratiques dont l'origine est souvent obscure, dont parfois la légalité est contestable, dont presque jamais l'application n'est uniforme. Exemple curieux, rare en tout temps, peut-être unique à notre époque de l'abrogation tacite d'articles de loi et de la constitution d'une sorte de droit coutumier... » Voir *J. Off. A. S.*, 1892, p. 94.

(2) Ce besoin était rendu d'autant plus pressant à l'heure actuelle par suite de l'adjonction au nombre des enfants dépendant des services départementaux d'assistance des nouvelles catégories d'enfants (moralement abandonnés et délinquants) visés par les deux lois de 1889 et de 1898. La situation de ces enfants, réglée par des textes promulgués à des époques différentes et qui étaient loin de concorder avec l'ancienne législation de l'an XIII et de 1811, avait besoin d'être remaniée par une loi unique qui devait embrasser les trois catégories d'enfants confiées successivement à l'Assistance et statuer définitivement sur leurs rapports avec l'administration.

tion Béranger déposée au Sénat en 1877 et demandant le rétablissement des tours), mais constituant des mesures de détail beaucoup plus que de codification générale. Enfin, le 18 février 1892, fut présenté au Sénat par le Gouvernement un projet réunissant en une loi d'ensemble les diverses dispositions concernant les enfants assistés. L'origine du projet est dans un rapport adressé, en janvier 1889, à M. Floquet, ministre de l'intérieur, par M. Henri Monod, directeur de l'assistance et de l'hygiène publiques, et lui signalant les principales lacunes du service et les moyens de les combler. Ce rapport fut renvoyé à l'examen du Conseil supérieur de l'Assistance publique qui venait d'être récemment créé (décret du 14 avril 1888). La première section de ce conseil, sous la présidence de M. Jules Simon, examina longuement le plan de réforme proposé par M. Monod, puis chargea M. Brueyre de condenser ses délibérations dans un rapport suivi d'un projet de loi, qui fut discuté et modifié en assemblée générale durant les sessions de 1890 et de 1891. Le Gouvernement, saisi du projet du Conseil supérieur, rédigea ensuite le sien, qui fut déposé au Sénat le 18 février 1892. Cette assemblée nomma une commission chargée d'étudier ces deux documents qui lui présentèrent, à côté de variantes de forme, quelques divergences de fond. La commission se mit cependant d'accord, après un examen approfondi, avec le projet gouvernemental sur les grandes lignes de l'organisation et les questions financières, et M. Théophile Roussel déposa le rapport résumant ses travaux le 8 juillet 1898 (1). Le projet de loi contenu dans ce rapport n'a été discuté par le Sénat que le 1^{er} décembre 1903 (2), quelque temps après la mort de M. Roussel. M. Strauss a substitué ce

(1) *J. Off.*, A. S., 1899, p. 514 annexe, n° 283.

(2) *J. Off.* Délibér. du Sénat 1903, p. 1445 et suivantes.

dernier comme rapporteur. Une deuxième délibération devant cette assemblée eut lieu le 26 février et le 1^{er} mars 1904 (1). M. Bienvenu Martin a soutenu le projet devant la Chambre des députés, qui a voté la loi définitive dans ses séances des 14 et 16 juin dernier (2). Cette loi a été promulguée le 27 du même mois. Les conclusions posées dans le rapport Roussel ont été adoptées sans modifications importantes.

(1) *J. Off.* Délibér. du Sénat 1904, p. 229 et suivantes, 241 et suivantes.

(2) *J. Off.* Délibér. de la Chambre des députés 1904, p. 1435 et suivantes, 1461 et suivantes. Voir aussi le rapport supplémentaire de M. Strauss déposé au Sénat le 9 février 1904 et publié dans le *J. Off. A. S.*, 1904, p. 18 et suivantes.

CHAPITRE PREMIER

Des enfants simplement secourus. — Des matériellement abandonnés proprement dits (trouvés, abandonnés, orphelins). — De leur mode d'admission.

Les enfants simplement secourus à titre temporaire n'ont pris leur place parmi les jeunes clients de l'Assistance publique qu'assez longtemps après les enfants matériellement abandonnés et recueillis à titre définitif par cette administration. Toutefois, comme l'allocation de ces secours temporaires constitue pour l'Assistance un moyen d'éviter les admissions complètes, nous les étudierons en premier lieu, malgré l'inexactitude que présente au point de vue chronologique ce mode de procéder.

L'idée d'un secours accordé préventivement à la mère afin d'empêcher l'abandon de son enfant repose tout entier sur ce fait d'expérience que, sur 100 enfants abandonnés, 70 l'ont été avant qu'ils eussent atteint l'âge d'un an, et sur ces 70, 50 alors qu'ils n'avaient pas encore 15 jours. « Partant de cette donnée, on a pensé que s'il était possible de prévenir les abandons pendant cette première période d'un jour à un an, on en diminuerait considérablement le nombre total, et que le meilleur moyen de les prévenir était de mettre à la disposition de la mère un secours qui la déchargeât en majeure partie des dépenses d'entretien de son enfant. » (1) Etablie pour la première

(1) Vicomte d'Haussonville, *L'Enfance à Paris*.

fois par la Convention dans son décret du 24 juillet 1793 et en faveur des filles-mères, l'institution des secours préventifs d'abandon ne prit cependant que fort peu de développement jusqu'au moment où un ministre de la monarchie de Juillet, M. de Gasparin, vint la préconiser en termes très éloquents dans son rapport au roi du 5 avril 1837. A partir de cette époque, le secours préventif, très bien vu par l'administration supérieure, encouragé par les gouvernements successifs, s'accrut considérablement. La circulaire ministérielle du 24 mai 1856 déclara la nouvelle mesure «... morale dans son but, efficace dans ses résultats, source d'économie pour le département dont elle limite les charges en rendant les expositions moins fréquentes, source de bien-être pour l'enfant à qui elle assure une affection et des soins que rien ne saurait remplacer...» Aussi, la loi du 5 mai 1869 donna-t-elle au secours temporaire la consécration législative qui lui manquait en le faisant figurer au premier rang des dépenses extérieures, et la circulaire du 3 août commentant cette loi crut possible de prévoir le moment où il deviendrait la règle générale du service.

Ce secours offre, en effet, de sérieux avantages, dont l'un, incontestable, est de diminuer dans des proportions très notables la mortalité des nouveau-nés. La conservation de l'enfant par la mère, réalisée grâce au secours d'allaitement, qui est assurément le meilleur type du secours préventif, lui donne des chances de survie beaucoup plus considérables, alors même qu'il est élevé et soigné dans des conditions hygiéniques moins favorables que l'enfant placé en nourrice à la campagne. Une enquête faite en 1860 a prouvé que la mortalité pour les enfants assistés élevés suivant le régime ordinaire montait à 56 pour 100, tandis qu'elle n'était que de 29 pour 100 pour les enfants

laissés à leur mère et secourus à domicile. Plus récemment, en 1890, M. Brueyre donnait devant le Conseil supérieur de l'Assistance publique les chiffres suivants concernant la Seine. Sur les enfants entrés au service des secourus de 1 à 15 jours d'âge et allaités par leurs mères, 20 pour 100 seulement sont décédés à la fin de leur première année ; sur les enfants assistés proprement dits, admis au même âge et nourris au sein en province, la mortalité à la fin de la première année est de 37 pour 100. C'est donc une économie de mortalité de 17 pour 100 que l'on réalise par le secours d'allaitement (1).

Un second argument en faveur du secours temporaire, qui a son importance au point de vue économique, c'est qu'il est beaucoup moins dispendieux que l'assistance accordée à l'abandonné. Cela se comprend aisément, car il ne constitue qu'une allocation passagère fournie seulement pendant les premiers mois de la vie de l'enfant, tandis que l'abandonné reste à la charge du département jusqu'à sa 13^e année, parfois même, s'il est infirme ou malade, jusqu'à sa 21^e année. Nous emprunterons ici nos exemples à l'ouvrage de M. Paul Strauss sur *l'Enfance malheureuse*. Un enfant admis à l'hospice de Besançon coûte de la naissance à la 13^e année une somme de 2,683 fr. 50 ; un enfant secouru dans les meilleures conditions possibles entraîne une dépense de 444 francs. La différence en faveur du département est de 2,337 fr. 50. Dans la Dordogne, la dépense d'un enfant assisté est de 1,500 francs, celle d'un enfant secouru est de 360 francs. A Paris, l'économie est de 2,108 fr. 50, l'enfant assisté coûtant 3,506 fr. 50 et l'enfant secouru 1,397 fr. 90.

Il est certain enfin que la présence continue de l'enfant

(1) *J. Off.* A. S. 1892, p. 145.

auprès de sa mère peut avoir des effets bienfaisants au point de vue moral. Les sentiments d'affection et d'amour maternel que conserve la plupart du temps la fille-mère, même pervertie, à l'égard de sa progéniture, et qui sont ravivés chaque jour par les soins qu'elle est obligée de lui donner, peuvent contribuer à la retenir sur la pente du vice où elle s'est engagée. On aboutit ainsi, grâce au secours accordé, à sauver l'enfant par la mère et à régénérer la mère par l'enfant, ce qui paraît bien être l'idéal à atteindre. Cette considération tout à fait spéciale a été violemment combattue par les adversaires des secours temporaires. On prétend, objectent-ils, régénérer la mère par l'enfant : c'est une pure utopie. A qui, en effet, laisse-t-on cet enfant ? Le plus souvent à une fille-mère, c'est-à-dire à une fille perdue vivant dans le vice et la débauche. Dès son plus jeune âge, ce petit être sera contaminé tant au physique qu'au moral, il ne tardera pas à devenir un petit mendiant ou vagabond, peut-être un criminel, tandis qu'élevé par l'Assistance et avec les garanties que cette administration réclame de ses nourriciers, il aurait pu grandir éduqué convenablement et devenir un honnête homme. Et si l'on accorde à la fille-mère un secours pour chaque nouvel enfant, n'est-ce pas là une perpétuelle incitation à la débauche, une véritable prime à l'inconduite et à la corruption.

Ces objections perdent toute valeur si les secours sont accordés avec quelque circonspection. Les secours temporaires, en effet, quand leur acceptation n'est pas le résultat d'une pression excessive, et quand, d'ailleurs, la mère offre certaines garanties pour l'éducation de son enfant, constituent le mode le plus salubre d'assistance. Mais si la mère n'a pas d'affection pour son enfant ou si elle s'adonne au vice, il est de toute nécessité de refuser le secours

et de provoquer l'abandon (1). Il convient donc de s'inquiéter de la moralité de la femme qui sollicite un secours et de n'accorder ou de continuer ce secours, dût-on nécessairement aboutir à un abandon, qu'à des mères vraiment dignes de ce nom : c'est ainsi qu'à Paris l'Assistance publique entretient un personnel d'inspecteurs et d'inspectrices chargés de faire des visites domiciliaires chez les mères secourues ; au cas d'inconduite ou de dissipation des sommes fournies, la subvention est immédiatement supprimée. Maintenus dans ces limites, les secours préventifs sont réellement bienfaisants : une grande partie des légitimations, par mariage subséquent dans les termes de l'article 331 du Code civil, sont amenées, notamment, par la conservation de l'enfant auprès de sa mère.

Pourquoi, malgré tous ces avantages évidents, ces secours ont-ils cependant, et depuis quelques années surtout, si peu progressé, alors que le nombre des enfants abandonnés s'accroissait au contraire d'une façon considérable ? (Les statistiques officielles indiquent, en effet, que de 1888 à 1901 le nombre des matériellement abandonnés a passé de 64,073 à 119,616, tandis que, durant la même période et pour les départements, les secourus de 38,094 ont atteint à peine le total de 43,305.) (2) Plusieurs raisons motivent ce développement insuffisant.

Tout d'abord, ces secours ne sont pas distribués assez

(1) L'Assistance a été amenée quelquefois par mesure d'économie à faire un usage déplorable du secours temporaire en l'imposant à certaines femmes manifestement indignes de garder leur enfant. Aussi la commission du Sénat chargée d'examiner le projet de loi du gouvernement sur les enfants assistés, a-t-elle substitué dans le texte définitif aux mots « un secours est offert », ceux-ci « un secours est *accordé* », montrant par là qu'on ne cherchera jamais à l'imposer mais qu'on attendra qu'il soit demandé pour juger si la solliciteuse en est digne (art. 7, paragr. 1).

(2) Paris toutefois a suivi pour les secourus une progression plus forte (8.387 en 1888, 17.362 en 1901).

équitablement : une distinction choquante est faite dans de trop nombreux départements entre les mères légitimes et les filles-mères auxquelles ils sont presque exclusivement réservés. Les enfants naturels, fait-on observer pour justifier cette pratique, sont plus que les légitimes exposés aux abandons. C'est à eux que doivent aller les subsides départementaux ; quant aux enfants légitimes que leurs parents ne peuvent élever par suite de leur indigence, ils recevront les subsides du bureau de bienfaisance communal. Cette interprétation, qui a fait de la fille-mère la cliente du département, lui a conféré une situation avantageuse. Le secours qui lui est dévolu, s'il laisse encore à désirer quant à sa quotité, n'est pas absolument sans valeur ; la mère légitime, au contraire, qui rentre dans la sphère d'influence de la commune, c'est-à-dire du bureau de bienfaisance local, éprouve immédiatement de ce fait un préjudice. Car la commune est souvent pauvre et impuissante à aider efficacement les malheureux, elle ne possède pas la plupart du temps un organe destiné à centraliser et à distribuer des secours en nature ou en argent (1) ; aussi la mère légitime n'est-elle pas secourue, ou, quand elle l'est, ne touche qu'une somme trop faible. Tandis que la fille-mère, si elle allaite elle-même son enfant, touche souvent 30 francs par mois, la femme mariée nouvellement accouchée à laquelle vient en aide le bureau de bienfaisance ne reçoit pas dans les circonstances les plus favorables plus de 20 francs par mois (2).

(1) Sur 36.000 communes en France, 20.000 sont dépourvues de bureaux de bienfaisance. (*J. Off.*, 13 octobre 1900. Services de l'assistance, p. 6, 741.)

(2) Même à Paris, où les secours à domicile ont une ampleur considérable, le secours d'assistance maternelle est bien différent suivant qu'il est d'origine départementale ou communale. M. Strauss, dans son ouvrage précité, signale qu'en 1896 la moyenne des secours délivrés par les bureaux de bienfaisance n'était que de 9 francs par mois, et qu'avant 1893, dans certains arrondissements, la moyenne des secours par enfant ne s'élevait pas au-dessus de 0 fr. 90 pour une durée de 10 mois seulement.

Une telle distinction ne se comprend pas raisonnablement. L'enfant légitime indigent n'est pas moins digne de pitié que l'enfant naturel, et, s'il est vrai que ce dernier est plus exposé à l'abandon, il est bien des cas, tels que la disparition ou la maladie du mari, où l'on conçoit que, par suite de la dislocation d'un ménage régulier, l'abandon d'un légitime devienne, faute de secours, une nécessité (1). Il semble, d'ailleurs que le législateur l'avait bien compris quand il substituait, dans la loi de 1869, à la dénomination de secours aux filles-mères employée dans le décret de 1793, celle de secours pour prévenir et faire cesser les abandons. Cependant, les conseils généraux ont continué pour la plupart leurs anciens errements, et les départements dans lesquels le secours est accordé par mesure générale aux mères légitimes sont encore trop peu nombreux : ceux qui n'osent le refuser ne l'accordent qu'à titre d'exception (2). Cette situation fâcheuse n'avait pas échappé aux rédacteurs du projet de 1892 sur les enfants assistés. Tout en rappelant la limite qui existe entre l'assistance fournie à l'enfance malheureuse par le département et par la commune et en spécifiant que la première ne doit intervenir que lorsqu'il y a crainte d'abandon ou que

(1) M. Paul Strauss s'élève contre ce départ fait entre les subsides départementaux et communaux « ... Comment expliquer le délaissement dans lequel est tenue une mère de 4 ou 5 enfants privée définitivement ou momentanément de son soutien, tandis qu'à côté d'elle une fille mère récidiviste est aidée et secourue ? En vain direz-vous que le département et la commune ont leurs obligations respectives et que si l'une se dérobe, l'autre administration n'a pas à en connaître. Subtilités que tout cela ! Le gros du public n'aperçoit qu'une chose, le résultat. Les lignes de démarcation entre l'impôt communal et l'impôt départemental, entre la responsabilité de la petite agglomération et celle de la grande passent inaperçues. Le fait brutal subsiste seul... » (Strauss, *Enfance malheureuse*.)

(2) Il faut noter cependant qu'un certain nombre de conseils généraux tels que ceux des Bouches-du-Rhône, du Gard, du Rhône, de l'Aude, de la Gironde, de la Nièvre allouent de plus en plus libéralement des secours aux mères légitimes.

l'abandon a eu lieu, ils ajoutaient « ... qu'il ne faut pas subordonner les secours départementaux à une déclaration éventuelle d'abandon, ni renvoyer à l'assistance communale la mère qui affirme ne pas vouloir abandonner son enfant... L'administration départementale doit accorder le secours quand elle juge que la mère, celle-là même qui repousse le plus énergiquement l'idée de l'abandon, pourrait, faute d'assistance, être réduite à cette extrémité... » (1). Tenant compte de ces justes considérations, la loi de 1904, dans son article 7, § 2, décide que des secours pourront être accordés aux enfants de femmes veuves, divorcées ou abandonnées par leurs maris. Elle renferme ainsi, dans des limites peut-être un peu étroites mais nettement déterminées, le bénéfice du secours départemental en ne l'accordant que « ... lorsqu'il se présente un fait matériel, indiscutable, ne donnant lieu à aucune interprétation, à aucune appréciation autre que celle de l'indigence : ce fait, c'est l'absence au foyer d'un homme ayant la charge de subvenir par son travail aux besoins de la famille... » (2).

(1) *J. Off.*, *F. S.*, 1892, p. 96.

(2) *J. Off.*, *ibid.*, p. 97. — Le Conseil général de la Seine n'a pas attendu le vote de cette disposition pour donner aux secours temporaires un champ d'application de plus en plus vaste. Par délibération du 27 décembre 1892 il a approuvé les propositions du directeur de l'Assistance de Paris permettant d'attribuer ces secours à certaines personnes habitant le département de la Seine et ayant à leur charge un enfant de moins de 2 ans né dans le département. Les personnes qui peuvent bénéficier de ces secours sont : 1^o les filles-mères abandonnées ; 2^o les femmes mariées délaissées ou dont le mari est en prison ou interné dans un asile d'aliénés ; 3^o les veuves ; 4^o les veufs et les hommes mariés abandonnés de leurs femmes ; 5^o les pères d'un enfant naturel par eux reconnu au cas de décès ou de disparition de la mère ; 6^o les grands parents d'un enfant légitime ou naturel dont les parents ont disparu ; 7^o tous ceux (parents, collatéraux ou amis) qui veulent se charger de l'éducation d'un orphelin de père et de mère. Dans ce dernier cas le secours dure jusqu'à 13 ans, basé sur un tarif dégressif. On voit combien cette énumération est plus large que celle adoptée dans la loi de 1904. De plus, le Conseil général de la Seine, pour rendre moins appréciable la différence des secours donnés par le service des Enfants assistés et les bureaux de bienfaisance, vote annuellement en faveur de ceux-ci des crédits spéciaux.

En second lieu, les secours temporaires ne sont pas payés avec assez de promptitude. Ces secours, accordés par le préfet sur la proposition de l'inspecteur départemental moyennant certaines conditions (certificat d'indigence, condition de séjour, reconnaissance de l'enfant dans les formes prescrites par le Code civil s'il est naturel) (1), et payés par le percepteur, sont remis à la mère par trimestre échu. Cette pratique est défectueuse, car si la décision qui accorde le secours intervient dans les premiers jours d'un trimestre, l'impétrante sera obligée d'attendre près de trois mois le paiement de la modeste allocation qui lui est concédée. Elle n'en profitera donc pas au moment où elle traverse la période la plus difficile de sa crise, celle où elle n'est pas encore rétablie, où elle travaille le moins et dépense le plus, tenue comme elle l'est souvent des diverses dettes contractées dans le cours de sa grossesse. Aussi faut-il généraliser la création de secours dits « de premier besoin », qui seront payés sur l'heure même aux mères nécessiteuses et qui voudront néanmoins conserver leur enfant. M. Henri Monod, dans sa circulaire aux préfets du 11 août 1888, recommande ce mode de procéder : « La lointaine échéance des subsides promis, dit-il, décourage bien des bonnes volontés, provoque bien des défaillances ; refuser le secours *de premier besoin*, c'est favoriser l'abandon. Dans cet ordre d'assistance plus que dans aucun autre, la promptitude des secours en double le prix. » Chaque hospice dépositaire devrait donc avoir à sa disposition un petit crédit sur lequel il accorderait aux femmes vraiment indigentes un secours immédiat qui leur permettrait de faire face aux premières difficul-

(1) Cette dernière exigence n'est pas maintenue dans la loi de 1904.

tés (1). On pourrait aussi admettre que les secours fussent payés par trimestre mais d'avance. Enfin, l'instruction des demandes doit être aussi rapide que possible, et toutes les formalités paperassières inutiles, abolies.

Et surtout, point capital, le taux de ces secours a besoin d'être sensiblement augmenté; de l'avis général, il est manifestement insuffisant, car il est trop faible pour permettre à la mère de vivre en conservant ou en plaçant son enfant. Si l'on ne peut considérer ce secours que comme un appoint complémentaire qui vient s'ajouter au travail personnel de la mère, à tout le moins faut-il qu'il soit suffisamment appréciable pour l'aider efficacement à subsister elle et l'enfant qu'elle a voulu garder (2). Convenait-il dès lors de fixer aux conseils généraux un taux minimum pour l'allocation de ces secours au-dessous duquel ils ne pourraient légalement descendre? La Commission du Sénat, qui avait adopté, nous le verrons dans la suite, cette fixation d'un minimum légal et obligatoire pour les salaires des nourrices, les primes de survie et les prix de pen-

(1) Le secours de premier besoin est prévu par l'article 9, § 1 de la loi de 1904 qui déclare que toute personne venant abandonner un enfant doit être prévenue de la possibilité où elle est de recevoir immédiatement ce secours.

(2) Il y a 35 ans, disait M. Paul Strauss (*op. cit.*), les tarifs de secours pour la première année, la plus menacée, la plus précaire, variaient de 3 à 15 fr. . Actuellement l'échelle des tarifs va de 5 à 40 fr. (chiffre exceptionnellement fort de la Seine). Après Paris, dont les secours varient de 20 à 40 fr., les taux maxima sont : pour l'Eure de 20 fr., l'Indre-et-Loire de 16 à 20 fr., l'Ain 20 fr., les Bouches-du-Rhône de 10 à 20 fr., la Côte-d'Or 18 fr., le Rhône 18 fr.; les taux minima sont : Hautes-Pyrénées 7 fr. la Manche, le Morbihan, la Loire-Inférieure, le Finistère, les Landes, l'Ille-et-Vilaine, la Haute-Vienne 6 fr., les Côtes-du-Nord, la Corrèze, la Haute-Saône 5 fr. L'insuffisance de ces taux de secours minima saute aux yeux. Une modique allocation de 5, 6 et 7 fr., ne donne pas aux mères misérables de quoi subvenir aux besoins de leur nouveau-né; elles voient à côté d'elles une nourrice payée 20 fr., elles se découragent, renoncent à la lutte, à la maternité, elles se placent comme domestiques à la ville et ne tardent pas à abandonner leur nourrisson... »

sion accordés aux nourriciers, avait été tout d'abord d'un avis contraire pour les secours préventifs d'abandon. Si l'on conçoit, prétendait-elle, la possibilité de déterminer des taux minima pour les pensions de pupilles, taux qui, pour une même zone et pour une même catégorie d'âge, représenteraient un chiffre constant, comment décréter au contraire cette unité de tarifs quand il s'agit de secours temporaires, c'est-à-dire d'allocations qui doivent varier suivant le degré d'indigence de la mère ? Une réglementation uniforme édictée par le législateur, si minutieuse et si compliquée qu'on la suppose, ne serait jamais assez détaillée pour tenir un compte suffisant des situations multiples et changeantes auxquelles il importe de pourvoir. Mais il ne s'agissait pas de fixer un taux unique pour toutes les situations et pour toute la France, mais seulement un taux minimum que les assemblées départementales ne pourraient amoindrir et qui mettrait un frein à des économies bien mal comprises de leur part. C'est pourquoi la Commission du Sénat nous paraît avoir été fort bien inspirée quand, revenant sur sa décision primitive, elle a déclaré que, comme les prix de pension, les secours temporaires seraient alloués d'après des tarifs établis par zones, revisables à des périodes assez rapprochées, proposés par le Gouvernement après avis préalable des conseils généraux et fixés définitivement par le Parlement (art. 55 de la loi de 1904).

Enfin, l'organisation des secours temporaires ne sera pas complète tant que l'Assistance publique n'aura pas pris l'initiative de fonder elle-même des crèches. On appelle ainsi des établissements dus au développement de la grande industrie, et qui sont destinés à garder, pendant les heures de travail de la mère, les enfants trop jeunes pour être admis à l'école maternelle. Ce fut en 1844 que l'on fut frappé du manque d'établissements charitables recevant

les enfants de 15 jours à 2 ou 3 ans et que les premières crèches appaurent. Elles constituent aujourd'hui des créations presque exclusivement privées, ouvertes avec une autorisation du préfet, qui est chargé de leur surveillance et peut ordonner leur fermeture, et soumises à des conditions d'hygiène particulière. Leur nombre encore insuffisant et leurs installations souvent défectueuses imposent à l'administration l'obligation d'en établir dans chaque grande ville en tant qu'établissement public et comme annexe du service des enfants assistés. C'est une des conditions indispensables de la réussite des secours temporaires, car vouloir encourager les mères qui travaillent à garder leur nourrisson sans leur donner les moyens pratiques de le remettre en bonnes mains pendant leur travail, c'est bien souvent les leurrer, les acculer aux mauvais soins, à la misère, enfin à cet abandon même que l'on voulait surtout éviter.

Une fois ces lacunes comblées, l'institution des secours temporaires, excellente en elle-même, pourra atteindre son plein développement. La raison, le simple bon sens recommandent d'ailleurs aux conseils généraux de suivre les conseils que leur donnait avec tant d'autorité, dans sa circulaire de 1888, M. Monod, lorsqu'il leur recommandait de perfectionner et d'augmenter suffisamment l'usage et le taux de ces secours de manière à en faire une barrière efficace contre l'abandon. Comme le faisait remarquer justement au Sénat M. Paul Strauss, il y a solidarité évidente entre le service des enfants secourus et celui des enfants assistés : ces deux services sont pour ainsi dire inséparables, de sorte que si le service des enfants secourus est insuffisant, si le taux des secours est dérisoire, si l'aide accordée à la mère ne se prolonge pas jusqu'à ce que l'enfant soit réellement élevé, les abandons se multi-

plient au grand détriment des abandonnés eux-mêmes et par contre-coup des finances départementales (1).

A côté des enfants secourus qui reçoivent pour une période toujours assez courte (12, 15, 18 mois, 2 ans au plus à Paris) les subsides de l'Assistance, se placent les enfants matériellement abandonnés proprement dits, qui, placés sous la tutelle de l'administration jusqu'à leur majorité, considérés par suite comme ses pupilles, sont élevés complètement par ses soins. Les matériellement abandonnés comprennent les trouvés, les abandonnés et les orphelins. Nous donnerons de chacune de ces catégories les définitions fournies par la loi de 1904, qui ne fait, d'ailleurs, que reproduire, en les simplifiant et en les rendant plus larges, celles précédemment formulées par le décret du 19 janvier 1811, décret qui était resté jusqu'à cette année encore le texte fondamental en cette matière. L'enfant trouvé est celui « qui, né de père et mère inconnus, a été trouvé dans un lieu quelconque, ou porté dans un établissement dépositaire ». L'abandonné est l'enfant « qui, né de père et mère connus, en est délaissé, sans qu'on puisse recourir à eux ou à leurs ascendants ». Enfin, l'orphelin est celui « qui, n'ayant ni père, ni mère, ni ascendants auxquels on puisse recourir, n'a aucun moyen d'existence » (art. 6, § 1, 2 et 3).

Donnons d'abord quelques renseignements sur les trouvés et les orphelins, nous parlerons en dernier lieu des

(1) *J. Off.* Délib. du Sénat 1903, p. 1449 et suivantes. — Pour appuyer ses observations, M. Strauss fournissait plusieurs exemples typiques offerts par le service des assistés de la Seine. Ainsi, en 1902, sur les 5037 enfants immatriculés, 408 avaient été abandonnés après avoir été secourus et 256 après avoir fait l'objet de demandes vaines de secours. De même sur 621 enfants rendus à leur famille, 195 avaient été abandonnés depuis un an seulement. N'est-ce pas montrer clairement combien d'abandons pourraient être évités si les secours étaient plus largement distribués et si leur quotité était plus forte ?

abandonnés qui forment la catégorie la plus importante des enfants qui nous occupe.

Très élevé sous l'ancien régime, où l'exploitation des enfants dans les rues, aux porches des églises, était largement pratiquée, le nombre des enfants trouvés a diminué progressivement lorsque l'admission put être réalisée au bureau de l'établissement dépositaire. Aussi bien que, sous le régime légal du tour, tous les enfants recueillis par ce moyen fussent considérés comme trouvés, de nos jours, avec le système couramment employé du bureau d'admission, seuls parmi les enfants portés à l'hospice sont regardés comme trouvés ceux dont les parents refusent de se faire connaître. A ces derniers, il faut ajouter les enfants vraiment trouvés, exposés dans un endroit public ou dans un lieu quelconque, et ceux qui sont abandonnés frauduleusement par leurs parents entre les mains de personnes étrangères. Le contingent que fournit cette catégorie des trouvés est actuellement fort réduit. Ainsi à Paris, sur 4,578 enfants admis à l'assistance en 1896, les trouvés ne figuraient que pour 315 unités (6,88 pour cent), tandis que les abandonnés étaient au nombre de 3.878 (84,71 pour cent) et les orphelins, de 385 (8,41 pour cent) (1). Cette proportion va sensiblement s'augmenter dès que la loi de 1904, aujourd'hui en vigueur, aura produit ses premiers résultats. Les enfants au-dessous de 7 mois qu'elle prescrit de recevoir, nous allons bientôt l'indiquer, sans enquête, à *bureau ouvert*, seront, en effet, forcément classés parmi les trouvés puisque leurs parents sont inconnus et que l'on ne possède ni sur ces derniers, ni sur les enfants eux-mêmes, aucun renseignement.

La catégorie des orphelins ne nous retiendra pas longtemps. Nous ferons simplement remarquer que ces enfants

(1) Rapport Roussel, 1898. *J. Off. A. S.*, 1899, annexe VIII, p. 586.

ont été pendant de longues années, exclus bien à tort de l'assistance départementale. Deux instructions ministérielles du 15 juillet 1811 et du 8 février 1823, se fondant sur une interprétation manifestement erronée du décret de 1811, les avaient placés au nombre des indigents ressortissant des hospices et des bureaux de bienfaisance. C'est seulement le 20 juillet 1842 que le Conseil d'Etat a consacré définitivement l'assimilation des orphelins pauvres aux deux autres classes de matériellement abandonnés, assimilation qui n'aurait jamais dû faire de doutes (1).

Quant aux abandonnés, un bref commentaire est indispensable pour préciser la formule quelque peu élastique qu'emploie à leur égard la loi de 1904. L'abandonné, dit l'article 6, est celui qui, né de père ou de mère connus, en est délaissé sans qu'on puisse recourir à eux ou à leurs ascendants. Cette définition très large comprend certainement les enfants légitimes aussi bien que les naturels. Si, sous l'empire du décret de 1811, dont les termes étaient moins explicites, on pouvait hésiter sur l'extension à donner au mot d'abandonné, avec le texte actuel ces hésitations ne sont plus possibles. L'emploi seul du membre de phrase « sans que l'on puisse recourir à leurs ascendants » montre bien que la loi de 1904 a prétendu accueillir les enfants issus d'une union régulière au même titre que les enfants nés hors mariage, puisque c'est seulement dans le cas d'un mariage régulier que l'on peut recourir aux grands parents en faveur des enfants et à défaut du père ou de la mère. Tout, du reste, dans les travaux préparatoires de la loi, indique que l'on a entendu faire aux légitimes une part aussi large que possible. Sans

(1) Avis du Conseil d'Etat du 20 juillet 1842 : *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1842, p. 190. Rapporté dans les *Pandectes françaises*, n° 875.

doute, il est vrai, la loi nouvelle sur les enfants assistés vise particulièrement les enfants naturels qui, sans appui et sans protection, attirent davantage la sollicitude de la charité publique. Sans doute aussi, en droit pur, et tant qu'il leur reste des ascendants tenus de l'obligation alimentaire, les enfants légitimes ne peuvent être considérés juridiquement comme abandonnés (1). Ils ont droit seulement en tant qu'indigents aux secours du bureau de bienfaisance de leur commune. Mais les objections juridiques qu'il est loisible de soulever contre l'admission de cette catégorie de légitimes au nombre des abandonnés doivent céder devant les considérations de fait dont a fort justement tenu compte la loi de 1904. Nous sommes amenés à faire ici des remarques à peu près identiques à celles que nous avons énoncées à propos des secours temporaires. L'abandon d'un légitime est malheureusement bien souvent une nécessité, il s'impose notamment quand le père est mort et que la veuve se voit dans l'impossibilité absolue de nourrir son enfant. Il est donc à souhaiter que, comme les délibérations de certains conseils généraux l'ont déjà décidé, et comme la loi de 1904 le permet, l'assistance départementale s'ouvre de plus en plus largement en faveur de cette catégorie si intéressante, l'assistance communale représentée par les bureaux de bienfaisance étant le plus souvent, à leur égard, nulle ou insuffisante. D'ailleurs, l'admission à bureau ouvert sans formalités et jusqu'à un certain âge de tous les enfants quels qu'ils soient, légitimes ou non, va apporter un excellent correctif à ce que l'assistance départementale renferme elle aussi

(1) Arrêt du Conseil d'Etat du 13 août 1861. Les grands parents étant tenus de la dette alimentaire à défaut des père et mère (articles 203 et 207 du Code civil), l'enfant ne doit donc être tenu légalement pour abandonné que s'il est privé d'ascendants à tout degré. Cette remarque s'applique aussi à la catégorie précédente des orphelins.

d'insuffisant en ce qui concerne les enfants nés en mariage régulier. Il ne doit point suffire, toutefois aux parents d'exciper de leur manque de ressources pour faire admettre leurs enfants au nombre des pupilles de l'assistance et ce n'est que dans les cas les plus pressants et les plus dignes de sollicitude que l'immatriculation doit être accordée. L'allocation de secours temporaires pourra, du reste, être fort utile toutes les fois que la misère sera la cause principale des tentatives d'abandon.

Il nous faut enfin signaler, si nous voulons passer en revue les différentes sortes d'enfants qui se rattachent plus ou moins directement aux matériellement abandonnés, la catégorie particulière qualifiée par l'article 4 de la loi de 1904 *d'enfants en dépôt*, et qui comprend tous les enfants « qui, laissés sans protection ni moyens d'existence par suite de l'hospitalisation ou de la détention de leurs père, mère ou ascendants, sont recueillis temporairement dans le service des enfants assistés ». Ces enfants avaient déjà été confiés aux soins de l'assistance départementale par une circulaire ministérielle du 8 février 1823, mais une controverse s'était élevée au sujet de la portée d'application de cette circulaire et spécialement au sujet de la valeur que devaient lui reconnaître les assemblées départementales, controverse que nous passerons sous silence puisqu'elle a été réglée par la loi de 1904 (1). Cette loi, empruntant au langage administratif de l'Assistance publique de Paris, le terme *d'enfants en dépôt* (2), qui

(1) Cette controverse a eu cependant une répercussion sensible sur la marche du service : nombre de conseils généraux ont, en effet, constamment refusé de se charger de ces enfants qui ont été dès lors secourus par l'assistance locale.

(2) Paris était précisément une de ces villes où ces enfants, sous ce nom particulier, étaient gardés généreusement à l'hospice de la rue Denfert-Rochereau aux frais du budget hospitalier, ce qui occasionne à ce budget une charge d'environ 400.000 fr. par an. (Consulter à ce propos les documents joints au rapport déjà cité de M. Brueyre devant le Conseil sup. de l'Assist. publique. Document n° 2. *J. Off. A. S.*, 1892, p. 148).

caractérise très exactement la situation de ces enfants recueillis à titre absolument temporaire, leur a réservé, tout en les comprenant expressément dans le service des assistés, une place à part entre les enfants secourus et les matériellement abandonnés. Ce ne sont pas, en effet, des abandonnés, car la première condition pour que l'on puisse classer un enfant au nombre des abandonnés, c'est le délaissement, c'est-à-dire un acte volontaire accompli sans esprit de retour de la part des parents. De plus, les enfants véritablement abandonnés sont immatriculés dès leur admission au nombre des pupilles de l'assistance et on ne peut normalement prévoir leur sortie du service que par leur majorité ; au contraire, cette formalité n'est pas remplie à l'égard des enfants en dépôt qui sont restitués immédiatement à leurs parents, sauf circonstances spéciales, dès leur sortie de prison ou de l'hospice (1). Ce ne sont pas non plus des enfants secourus, car les secours temporaires tels qu'ils étaient envisagés primitivement par la loi du 5 mai 1869 et à l'heure actuelle par la loi de 1904, constituent exclusivement des secours préventifs d'abandon.

Les matériellement abandonnés maintenant connus, à la suite de quelles formalités ces enfants sont-ils compris au nombre des pupilles de l'Assistance publique ? La pratique barbare des expositions mises à part, on rencontre deux moyens principaux usités en vue de l'admission des

(1) Tout au plus pourrait-on faire exception pour les enfants dont les parents ont été condamnés à des peines perpétuelles. On peut aussi prévoir le cas où les parents décèderaient en cours de traitement ou de détention, ou seraient jugés à la suite de leurs fautes indignes de prendre soin de leurs enfants. (Cette dernière hypothèse est l'hypothèse d'une déchéance prononcée à leur encontre que nous examinerons dans notre seconde partie). En général, les départements considèrent que si l'incarcération ou la maladie des parents durent plus de 6 mois, les enfants doivent être considérés comme abandonnés et incorporés au nombre des assistés.

enfants dans les services de la bienfaisance officielle : Ce sont le tour et le bureau d'admission. Le bureau d'admission peut être lui-même, soit réglementé, c'est-à-dire que l'enfant n'y est admis qu'après enquêtes et formalités, soit libre ; dans ce dernier cas, la réception a lieu sans exigences d'aucune sorte. Nous traiterons de l'emploi successif de ces divers procédés.

Le tour, sorte de boîte cylindrique destinée à recevoir les petits abandonnés, n'était guère connu en France sous l'ancien régime : ce fut seulement en 1811 qu'il reçut une existence légale, les articles 3 et 4 du décret paru dans le cours de cette année décidant qu'il serait ouvert dans chaque arrondissement un hospice dépositaire où les enfants trouvés pourraient être reçus et que chacun de ces hospices serait muni d'un tour. Dès son apparition, il fut cause d'un formidable accroissement dans le nombre des abandons, accroissement qui ne fit que s'accroître malgré les circulaires restrictives du ministre de Corbière (1). Les abandonnés, qui n'étaient en 1800 que 62.000, atteignirent, en effet, en 1833, le total de 130.945. Le seul moyen d'arrêter cette progression excessive consistait dans la suppression du tour lui-même. On s'y résolut, mais petit à petit, et sans mesures générales. De 1834 à 1869, les tours disparurent les uns après les autres, bien que jamais une disposition législative ne fut venue consacrer leur fermeture définitive. Il faut reconnaître d'ailleurs, que cette disparition n'alla pas sans les plus vives oppositions, et que, de nos jours encore, on a soulevé et à plusieurs reprises la question de leur rétablissement (projets Troplong et Portalis en 1856, Bérenger en 1878, Lacre-

(1) Voir la circulaire du 8 février 1823 et surtout celle du 21 juillet 1827 sur les déplacements d'enfants. Consulter notamment à ce propos l'ouvrage de M. de Gerando, *De la Bienfaisance publique*, t. II, l. I, chap. VIII.

telle en 1881, de la Ferronnays en 1890, Dulau en 1897). Cette question, si passionnément discutée autrefois, a perdu aujourd'hui une grande part de son intérêt depuis que l'admission de l'enfant est organisée dans des conditions de plus en plus larges. Nous n'y insisterons donc pas autrement, d'autant plus que nous allons être conduit, en parlant du bureau ouvert et de l'admission réglementée, à rappeler les principaux arguments que les partisans du tour invoquent en faveur de leur système.

Le régime du tour, qui offre des facilités parfois excessives d'abandon, a comme correctif un régime qui peut être plus ou moins sévère suivant les formalités imposées et qui résulte de la création des bureaux d'admission. Ce mode de procéder qui a coexisté avec le tour, même au moment où ce dernier était le plus en faveur (puisqu'il constitue le seul moyen d'abandon qui se conçoive vis-à-vis des enfants déjà âgés ou sur lesquels on ne cherche pas à garder le secret), s'entend, comme nous venons de l'indiquer, de deux manières : le bureau d'admission peut être largement ouvert, ou bien la réception de l'enfant y est au contraire soumise à des exigences plus ou moins rigoureuses. L'admission réglementée étant restée jusqu'à ces derniers temps la règle à peu près générale du service, c'est elle que nous étudierons la première.

Les formalités à remplir, formalités insérées dans plusieurs circulaires ministérielles, parmi lesquelles nous citerons celle du 20 février 1861, sont les suivantes : La personne qui désire effectuer un abandon se présente devant l'employé préposé au bureau d'admission, lequel est chargé de l'interroger et de chercher à connaître les motifs qui la poussent. Cet employé s'enquiert des nom et prénoms, lieu et date de naissance de l'enfant, des noms et domicile des parents, il essaie en même temps de savoir s'il n'existe pas d'ascendants pouvant être tenus de l'obli-

gation alimentaire. Il offre un secours temporaire et c'est seulement au cas où ce secours est refusé qu'une enquête a lieu pour déterminer si les parents sont vraiment nécessaires, si l'enfant rentre bien dans une des catégories prévues par la loi, s'il a l'âge légal (1), enfin, quel est son domicile de secours. A la suite de cette enquête, l'admission est prononcée ou refusée par le préfet et sur l'avis préalable de l'inspecteur départemental.

Cette réglementation de l'assistance dont M. de Gerando formulait le principe en disant « qu'il fallait soumettre le service des enfants assistés à la règle générale qui doit gouverner tout le service de la bienfaisance publique, c'est à-dire accorder l'assistance partout où elle est nécessaire, ne l'accorder que là où elle est nécessaire, par conséquent, après investigations et avec discernement » (2), a été en butte à d'ardentes critiques émanant surtout des partisans du tour. Leurs principaux arguments se résument en définitive, aux reproches suivants : l'admission réglementée, au contraire du tour, provoque aux avortements et aux infanticides; de plus elle ne garantit pas le secret.

(1) A partir d'un certain âge l'enfant n'est plus, en effet, reçu par les départements. Pendant longtemps la limite extrême fut fixée à 12 ans sur la foi de la circulaire ministérielle du 8 février 1823 qui interprétait d'ailleurs faussement le décret de 1811. Cette circulaire ne fut abrogée que le 21 janvier 1889, date à laquelle le ministre de l'intérieur décida que la seule condition imposée à l'admission de ces enfants devait être qu'ils fussent hors d'état de se suffire à eux-mêmes. Malgré cette décision, un certain nombre de départements maintinrent l'ancienne limite de 12 ans, la plupart, il est vrai, la reportèrent à 13 ans. Le projet de loi du gouvernement sur les enfants assistés assignait comme date extrême de l'admission l'âge de 16 ans, mais la loi de 1904 dans sa rédaction définitive (article premier) a décidé que cette admission pourrait avoir lieu jusqu'à la 21^e année de l'enfant. Il existe, en effet, des malheureux débilés ou faibles d'esprit qui ont besoin de protection jusqu'à cet âge (voir les discussions relatives à la détermination de cette limite dans le *J. Off. Délib. de la Chambre*, 1904, p. 1443).

(2) *De la Bienfaisance publique*, t. II, p. 321.

Ces reproches renferment malheureusement une part de vérité (1) : l'admission réglementée, en effet, suscite dans une proportion qu'il est impossible d'évaluer avec exactitude, toute la série des crimes contre la première enfance, et ce résultat déplorable provient évidemment de ce que ce mode d'admission est exclusif du secret en nécessitant des recherches et des enquêtes préparatoires. Ces enquêtes, nécessaires pour connaître la situation exacte de l'enfant et surtout le domicile de secours de la mère (2), donnent lieu à des incidents regrettables. Trop souvent, menées sans prudence et avec la seule préoccupation de faire supporter au département d'origine la charge de l'assistance, ou confiées à des intermédiaires maladroits comme les maires des petites communes, elles aboutissent à divulguer des fautes qui auraient dû rester cachées et donnent naissance quelquefois à de véritables drames. Et que l'on ne vienne pas nous objecter que la proportion des mères qui demandent le secret est infime (4 pour cent, d'après M. Brueyre). Nous répondrions, comme le faisait l'exposé des motifs du projet du gouvernement, que « ce qu'il im-

(1) Il est faux cependant de dire que le tour puisse prévenir complètement les avortements ou les infanticides comme le voudraient ses partisans. Ce qu'une femme qui pratique sur elle des manœuvres abortives veut éviter, c'est la grossesse avec ses ennuis et ses scandales. Pour porter au tour un enfant, il faut attendre qu'il soit né ; or qu'importe à la femme qui veut à tout prix cacher sa grossesse, qu'une fois l'enfant venu au monde, elle puisse s'en débarrasser ? Quant aux infanticides il faudrait, pour que le tour puisse les prévenir réellement, qu'il se trouve constamment à la disposition de la mère, à l'endroit même où elle a accouché. Car il est certain qu'une femme n'est portée au meurtre de son enfant qu'au moment même de sa naissance et dans le cas où sa maternité est restée jusque-là inconnue de tous : or, la mère clandestine repoussera formellement l'intervention de la personne nécessaire au transport de l'enfant dans le tour.

(2) Nous raisonnons naturellement sans tenir compte de la suppression du domicile de secours réalisée par la loi de 1904, suppression que nous retrouverons dans un de nos chapitres suivants.

porterait de connaître, c'est le nombre de mères que la crainte de cette divulgation du secret éloigne de l'hospice dépositaire et qui, n'étant pas, pour une raison quelconque, en mesure d'élever leur enfant, ne croyant pas pouvoir l'abandonner sans se trahir, réduites ainsi au désespoir, sont amenées, par degrés, presque inconsciemment, aux résolutions criminelles... La protection de l'enfant, ajoutait ce même document, résulte moins encore de sûretés effectives données à la mère que du sentiment de sécurité qu'on lui inspire... » Cette garantie du secret, que nous considérons donc comme indispensable dans l'intérêt même des enfants et que l'admission réglementée est incapable de nous procurer, nous allons la rencontrer dans le système de l'admission à bureau ouvert.

Un trait essentiel distingue la méthode de l'admission réglementée de celle de l'admission à bureau ouvert. Dans le premier cas, l'abandon implique le concours de deux volontés, celle de la personne qui demande et celle de l'administration qui accorde ou qui refuse ; dans le second, l'abandon résulte d'un acte unilatéral dont l'administration est le témoin, qu'elle peut déconseiller, mais qu'elle s'interdit d'empêcher. Dans l'admission à bureau ouvert, on peut dire que l'enfant est plus reçu qu'admis : aucune pièce n'est exigée, aucune enquête n'est faite, aucune autorité n'intervient. On pose bien quelques questions à la mère relativement au nom, au lieu et à la date de naissance de l'enfant, aux motifs de l'abandon, mais elle est libre de n'y pas répondre, et si l'offre préalable de secours temporaires qui est toujours faite est repoussée, l'enfant est admis sans aucune formalité et classé au nombre des trouvés. Ainsi ce mode de procéder garantit le secret à l'égal du tour (1), mais il lui est bien supérieur en ce qu'il

(1) M. Jules Simon l'a nettement caractérisé d'un mot : « C'est le tour, moins la boîte ». (Discours prononcé au Conseil sup. de l'Assist. publique, le 29 janvier 1891.)

permet maintes fois d'éviter des abandons par trop précipités. Il faut considérer que bien souvent la mère ne se présente pas à l'hospice avec la résolution inflexible d'abandonner son enfant ; elle hésite, et, avant de prendre un parti définitif, veut savoir ce qu'on lui dira. Souvent même elle se croira décidée en arrivant à la maison dépositaire et ne le sera plus quand elle en aura franchi le seuil. Si, à ce même moment, des paroles affectueuses lui sont adressées, si des secours lui sont promis, si on lui signale les conséquences de son abandon, si on lui apprend par exemple que le lieu de placement des pupilles reste secret et qu'elle ne pourra être renseignée seulement qu'à des intervalles éloignés (en général 4 fois par an) sur la situation de son enfant, ne va-t-on pas provoquer un élan de tendresse maternelle susceptible de la faire revenir sur sa première détermination ? Cette dernière tentative, le tour, instrument aveugle qui reçoit pêle-mêle tout ce qu'on lui apporte et justement qualifié de *boîte aux infanticides*, ne permet pas de la réaliser. Il existe aujourd'hui des milliers de secourus gardés par leur mère à la suite des instances de l'administration. Qui peut dire combien parmi ces enfants auraient été jetés au tour, si le tour existait encore, et quelles conséquences funestes pour eux cette séparation brutale aurait pu entraîner ?

L'admission à bureau ouvert est pratiquée avec la plus grande largeur, depuis le 1^{er} janvier 1887 dans le département de la Seine, où l'on sacrifie toute considération budgétaire à l'intérêt de l'enfant. Depuis longtemps déjà on y admettait avec une grande facilité non seulement les enfants naturels, mais encore les légitimes, et les formalités nécessaires étaient réduites au strict nécessaire. Par délibération du 12 novembre 1886, le conseil général de la Seine adopta d'un vote unanime les conclusions du rapport annuel de M. Paul Strauss sur le service des enfants

assistés, décidant qu'à partir de l'année 1887 l'admission à bureau ouvert aurait lieu sans restrictions à l'hospice de la rue Denfert. L'avis suivant fut affiché dans la salle d'attente du bureau des admissions : « Toute personne qui présentera un enfant en vue de l'abandon est avertie que des questions vont lui être posées dans l'intérêt de son enfant, mais qu'il lui est loisible de ne pas répondre ou de ne fournir qu'une partie des renseignements demandés. La production du bulletin de naissance n'est pas non plus obligatoire ». Les avertissements n'ont pas manqué au conseil général sur les conséquences financières de son vote. M. Brueyre, dans son rapport au Conseil supérieur de l'Assistance, déclarait en 1890 que la mesure prise en 1887 n'ayant reçu qu'une publicité administrative, était encore inconnue de la population parisienne et, *a fortiori*, de la province ; le jour où cette publicité deviendrait effective, le conseil général serait obligé de revenir en arrière pour ne pas compromettre son budget. Et il nous faut en effet, constater que, si l'admission à bureau ouvert aussi largement établie subsiste toujours à Paris, c'est aux dépens des finances du département. Le nombre des abandons y a plus que doublé en 20 ans (2077 en 1877, 4.671 en 1897) et la dépense est montée de 3.500.000 fr. à plus de 11 millions durant ce même intervalle.

L'admission pratiquée ainsi qu'on la comprend dans la Seine est donc un procédé fort onéreux pour les départements et il serait difficile de l'imposer comme régime légal à toute la France. Il ne faut pas non plus aller trop loin et perdre de vue que le délaissement de l'enfant par ses parents est un fait mauvais, coupable, hors nature, que la loi ne peut faciliter qu'avec une certaine répugnance et uniquement dans la mesure où cette détermination extrême est nécessaire au salut de l'enfant. Aussi estimons-nous que la loi du 27 juin 1904 a pris un juste

parti quand, tout en adoptant comme régime légal l'admission à bureau ouvert, elle a cependant fixé à 7 mois la limite de son application. L'enfant au-dessous de 7 mois doit être reçu sans conditions (1); à partir de cet âge, les conseils généraux reprennent toute leur latitude d'appréciation pour l'ensemble des conditions à exiger et des formalités à remplir (article 9). L'exposé des motifs du gouvernement nous fournira la justification de cette limite : « A l'égard de ceux qui ont déjà dépassé cet âge, dit-il, il n'y a plus à invoquer le secret de la naissance; la mère qui tient à ce que la naissance demeure secrète n'attend pas pour abandonner son enfant qu'il ait 7 mois, comment l'élèverait-elle pendant la période intermédiaire? Ce n'est pas non plus au bout de 7 mois qu'une femme qui a d'abord assumé le fardeau de la maternité le rejette loin d'elle avec une telle violence que la vie de l'enfant sera compromise si l'on n'offre pas à sa mère le moyen de l'abandonner en un instant, sans fournir aucune explication. Si, tardivement, cette mère se résigne à l'abandon, c'est qu'elle est aux prises avec des difficultés imprévues, qu'elle est malade, qu'elle n'a plus de travail, ou enfin qu'elle est elle-même abandonnée. Souvent l'admission serait alors justifiée, mais pourquoi la loi ordon-

(1) Consulter à ce propos les discussions intéressantes auxquelles donnèrent lieu, au cours de la présentation du projet de la loi devant le Conseil supérieur de l'Assistance, la proposition de M. Brueyre tendant à exiger dans tous les cas la production du bulletin de naissance. Le projet de M. Brueyre était d'ailleurs plus restrictif que la loi actuelle, car il fixait à deux mois la limite au-dessus de laquelle les Conseils généraux redevaient libres de réglementer l'admission. Le Conseil supérieur, estimant qu'il valait mieux encourir le risque de la suppression de l'état-civil de l'enfant plutôt que celui de la suppression de cet enfant lui-même, rejeta, dans tous les cas, la nécessité de la production du bulletin de naissance, décision qui fut ensuite confirmée dans le projet du gouvernement. Voir *J. Off.*, A. S., 1892, p. 137 (rapport Brueyre) et p. 158 et 170 (discussions au Conseil supérieur des 1^{er} mars 1890 et 29 janvier 1891).

nerait-elle que cette admission sera effectuée à bureau ouvert?... » (1). C'est d'ailleurs jusqu'à l'âge de 7 mois que la vie de l'enfant court les plus grands dangers. En 1885, sur 159.435 enfants âgés de moins d'un an décédés en France, 115.256 (77 pour cent) n'avaient pas 6 mois. (Statistique générale de la France, t. xx, p. 18. Consulter les statistiques étrangères accusant des proportions sensiblement égales, rapportées dans le *J.-Off. A. S.*, 1892, p. 99, note.) (2).

Les dispositions de la loi de 1904 nous paraissent donc mériter, sur le point spécial que nous envisageons, une pleine approbation. Elles offrent une solution équitable, se plaçant entre la pratique si généreuse de la Seine, mais qui ne peut être adoptée que par les départements riches, et les tendances par trop parcimonieuses de certains conseils généraux. Car il est certain que si l'admission réglementée ne forme pas, comme l'admission à bureau ouvert, un système tout d'une pièce, si elle comporte d'un département à l'autre de nombreuses et graves différences, montrant ici une procédure énergiquement restrictive, là des mesures libérales et proches de l'admission libre,

(1) *J. Off.*, A. S., 1892, p. 98.

(2) M. de Ferronnays fit remarquer à la Chambre que cette limite de 7 mois lui paraissait encore bien basse. L'enfant, disait-il, n'est encore à cet âge qu'un poupon au maillot, il sera bien difficile au préposé aux admissions de reconnaître s'il n'a pas dépassé la limite légale qui lui donne droit à l'admission à bureau ouvert. Bien plus, ce préposé, qui sera toujours un fonctionnaire subalterne aura peur d'engager trop souvent et à la légère l'administration, il craindra les réprimandes de ses chefs et sera tenté peut-être de refuser des enfants qui devraient pourtant bénéficier de plein droit et sans formalités de l'assistance départementale. Mais M. le rapporteur Bienvenu Martin lui fit observer qu'il était toujours loisible au préposé de recevoir à titre provisoire et sans engager définitivement l'administration tous les enfants qu'on lui présenterait et qui lui sembleraient mériter cette mesure urgente, sauf à l'Assistance à ouvrir ensuite une enquête qui déciderait définitivement de l'admission (Voir en effet l'article 9 de la loi de 1904 *in fine*).

il n'en est pas moins vrai que les exigences apportées à l'entrée dans le service des enfants assistés sont encore trop sévères et trop généralisées. Ce sont précisément ces exigences variables suivant les régions considérées et aboutissant en définitive à une inégalité de traitement injustifiable que l'adoption de la loi de 1904 va parvenir à faire disparaître, au moins pour la période la plus intéressante de la vie de l'enfant. Remarquons d'ailleurs qu'avec le système antérieur, c'étaient les départements aux vues libérales (surtout quand ils renfermaient un grand centre commerçant ou industriel dans lequel la fille-mère pouvait facilement se dissimuler) qui attiraient la presque totalité des enfants abandonnés des départements voisins où l'admission était soumise à des conditions plus rigoureuses, et qui supportaient ainsi bénévolement des charges qui, régulièrement, ne devaient pas leur incomber (1). L'établissement de facilités pour l'admission égales partout arrêtera ces abus et fera de l'assistance aux enfants une charge plus équitablement répartie.

(1) L'exemple fourni par le département de la Seine est probant. Ce département possédait, en effet, 47.488 matériellement abandonnés au 31 décembre 1901 sur les 119.616 existant dans toute la France.

CHAPITRE II

Du placement, de l'éducation et de la tutelle des pupilles de l'Assistance.

Aussitôt son admission prononcée à l'hospice et son immatriculation consignée sur des registres spéciaux, le matériellement abandonné (que nous appellerons indifféremment dès maintenant et pour la plus grande commodité de nos explications, soit enfant assisté, soit pupille de l'Assistance), est confié aux soins d'une nourrice sédentaire en attendant le moment de son départ pour la campagne. La grande règle, en effet, uniformément suivie par l'administration pour l'éducation des enfants assistés, est le placement familial et rural. Trop peu pratiquée sous l'ancien régime, cette excellente méthode fut préconisée par l'arrêté du 30 ventôse an V, qui ne fait de l'hospice qu'un lieu de passage, et maintenue dans les articles 7 et 9 du décret de 1811 et tout récemment dans l'article 21 de la loi de 1904. L'exposé des motifs du projet du gouvernement consacrait d'ailleurs une fois de plus ce mode de procéder et en donnait d'excellentes raisons. On doit adopter le placement familial, disait-il, « car dans l'ordre de la nature, c'est au milieu d'une famille que doit être élevé l'enfant et rien ne vaut pour lui la famille. Si donc sa famille lui manque, le mieux qu'on puisse faire pour lui sera de lui procurer la chance de se créer une famille d'adoption. A supposer même qu'il ne trouve pas de la

tendresse chez ses nourriciers, il aura une place à ce foyer, il habitera une demeure dont il dira *chez nous*, il partagera les travaux de ceux dont il aura partagé les études et les jeux, il aura une commune, cette famille agrandie, il aura un point d'attache dans la vie, il tiendra à l'ensemble social par ces mille liens qui se nouent si fortement dans les premières années de l'existence, il se différenciera aussi peu que possible de ses concitoyens ». Et pour le placement rural, il ajoutait : « Deux groupes de nouveau-nés étant placés, toutes choses égales d'ailleurs, l'un à la campagne, l'autre dans une agglomération urbaine, la mort frappera moins le premier groupe que le second. Pour les pupilles plus âgés, la vie des champs est également un bienfait. Beaucoup ont des tares héréditaires, sont atteints de misère physiologique congénitale ou consécutive aux privations qu'ils ont endurées, leur meilleure chance de régénération est l'immigration à la campagne... La famille rurale a plus de stabilité que la famille urbaine : le pupille qui lui est confié court peu de risques d'être séparé d'elle par un événement qui la disperse. Enfin, par l'éducation rurale, on attache ce pupille à la terre, on le dirige vers les professions agricoles et avec son intérêt concorde l'intérêt social qui commande de lutter contre la dépopulation des campagnes. » (*J.- Off. A. S.* 1892, p. 101 et 102.) Ajoutons que, par suite du dépeuplement des campagnes, la concurrence de la main d'œuvre y est moins âpre que dans les villes, et qu'au village, le milieu moral étant plus salubre, le pupille, d'ailleurs toujours surveillé par ses voisins, aura moins de facilités de dissipation.

Nous repoussons donc formellement, au moins en tant que règle générale du service, le système d'éducation en commun dans les orphelinats ou les internats quels qu'ils

soient (1). Le projet du gouvernement que nous venons de signaler nous fournirait encore une excellente critique de ce système si nous avions la possibilité de le citer en entier. Nous nous bornerons à un résumé de cette critique. L'éducation collective dans un orphelinat, outre qu'elle ne donne l'illusion du foyer domestique à personne, place l'enfant dans des conditions de milieu toutes différentes de celles où il sera appelé à vivre un jour. Il ne voit guère que ses maîtres, ses camarades et les serviteurs de la maison, il ne prend contact que rarement et superficiellement avec les choses du dehors, il vit en un mot hors des réalités de l'existence. Au contraire, placé dans une famille de travailleurs, élevé avec les enfants de la maison, témoin de l'effort nécessaire à la conquête du pain quotidien, bientôt associé à cet effort, il fait ainsi l'apprentissage progressif de la vie qui lui est réservée.

Ce principe du placement familial et rural une fois adopté, signalons une excellente conséquence qu'il entraîne vis-à-vis de l'enfant : c'est l'abréviation du séjour de ce dernier à l'hospice (2). Ce séjour n'est pas, en effet, sans inconvénients. Dans nombre d'hospices, les enfants sont à peine séparés du quartier des malades et il n'est pas besoin d'insister sur les dangers moraux et physiques que ce rapprochement peut occasionner. De plus, l'exiguïté des locaux disponibles, l'impossibilité d'y organiser le travail et l'instruction des enfants d'une façon suivie

(1) Ce système a été cependant soutenu par des esprits très distingués notamment par M. de Gerando.

(2) Toutes les circulaires ministérielles tendent à restreindre la durée du séjour de l'enfant à l'hospice (Voir circulaire du 5 août 1869). En 1897, dans le département de la Seine, la durée moyenne du séjour a été de près de 7 journées de présence par enfant (6,87). Il est vrai qu'il faut comprendre dans cette proportion les 5 ou 6.000 enfants dits du dépôt (enfants de parents détenus ou condamnés) et les petits délinquants envoyés en observation par le juge d'instruction à l'asile temporaire depuis 1892. — Comp. art. 20 de la loi de 1904.

sont autant de causes qui ne doivent faire de l'hospice qu'un abri provisoire pour les petits assistés.

Le décret du 19 janvier 1811 distinguait trois périodes dans l'existence de l'enfant assisté, pendant tout le temps que ce dernier restait sous la tutelle de l'Administration. C'était : 1° la mise en nourrice pour les enfants, de la naissance à 6 ans (art. 7) ; 2° la mise en pension, de 6 à 12 ans (art. 9) ; 3° la mise en apprentissage (art. 17). Mais il ne faudrait pas croire que l'enfant passât forcément, au cours de ces périodes, entre des mains différentes ; la plupart du temps, dans le but de créer des liens d'affection durables entre le pupille et son nourricier, l'enfant était laissé au moins jusqu'à son apprentissage et parfois même au delà, dans la même famille. Aussi ne tiendrons-nous pas compte dans nos explications, de cette triple division, d'autant plus que la loi de 1904 elle-même ne la maintient pas et décide formellement que, excepté le cas où l'intérêt de l'enfant s'y opposerait, le pupille doit être maintenu le plus longtemps possible chez ses premiers nourriciers (art. 26).

Au sujet du placement des enfants assistés, une question d'une importance considérable domine d'ailleurs toutes les autres, et nous y insisterons particulièrement : elle concerne le relèvement des salaires de nourrice et des prix de pension. En regard de leurs obligations, les nourrices touchent, en effet, des rétributions qui varient suivant que l'enfant est nourri au sein ou au biberon et dont la quotité, fixée par le conseil général, est manifestement insuffisante (1). Alors, en effet, qu'il est reconnu généralement

(1) La Cour de cassation a reconnu que les sommes payées à ce titre étaient insaisissables par application de l'article 581 du Code de procédure civile, comme constituant non des gages mais des pensions alimentaires (Cass., 28 janvier 1850 ; S. 1850-1-390). Cette disposition est maintenue dans l'article 52 de la loi de 1904 qui l'étend en outre aux secours, prix de pension et indemnités aux nourriciers.

que le salaire de la nourrice ne devrait pas être inférieur, même dans les départements les plus pauvres, à 20 francs par mois, soit 66 centimes par jour, la moyenne pour l'ensemble des départements de France atteint à peine 19 fr. 43, soit 64 centimes par jour. Dans 42 départements, le salaire mensuel est inférieur à 20 francs ; il tombe à 15 francs par mois (50 centimes par jour) dans 9 départements, à 12 francs (40 centimes par jour) dans 7 départements, enfin, il est un département, le Finistère, où il n'est que de 7 francs, correspondant ainsi à une allocation journalière de 23 centimes (1). On se demande comment on peut trouver des nourrices à ce prix, et, puisqu'il s'en rencontre, on peut aisément se figurer de quel manque de soins doivent souffrir les enfants placés chez des femmes aussi mal payées.

De même, l'indemnité accordée aux nourrices par l'arrêté du 30 ventôse an V, et qui a le caractère de prime de survie, est encore fixée à un taux beaucoup trop bas (2). Elle n'est accordée que dans 59 départements ; dans 48 d'entre eux, elle est toujours fixée à 18 francs, malgré l'énorme augmentation des prix survenue depuis l'an V ; dans les 11 autres, elle varie entre 9 et 50 francs. Et pour-

(1) Ces renseignements sont empruntés à l'exposé des motifs du projet du gouvernement. Ils ont reparu dans le rapport Roussel, déposé en 1898. D'après les dernières statistiques du ministère de l'intérieur, la situation ne paraît pas avoir sensiblement changé. Le taux minimum des pensions a cependant été relevé dans certains départements (notamment pour le Finistère), de 7 à 10 et 12 francs pour les pupilles de 1 jour à 1 an, suivant qu'ils sont élevés artificiellement ou non. Ce n'est point encore une amélioration suffisante surtout si l'on considère que les minima tombent à 8, 7 et 6 francs pour les enfants de 1 à 2 ans, de 2 à 3 ans et 3 à 4 ans (Statistique du ministère de l'intérieur de 1903, concernant la situation du service au 31 décembre 1901).

(2) Cette indemnité était payable par tiers pendant les neuf premiers mois de l'existence de l'enfant. La loi de 1904 l'a remplacée par une prime acquise seulement lorsque la pupille a 15 mois révolus et proportionnelle au nombre de mois pendant lesquels la nourrice a gardé l'enfant (art. 23).

tant, d'après le législateur de 1892, le taux de cette indemnité ne devrait pas être inférieur à 100 francs pour avoir une efficacité réelle sur la mortalité des pupilles !

On constate le même esprit de parcimonie quand on considère les tarifs ordinaires des prix de pension. Il y a même ici cette circonstance aggravante que, bien que la loi du 28 mars 1882 soit venue augmenter d'une année la période de la mise en pension en imposant la fréquentation scolaire de 6 à 13 ans (période pendant laquelle les nourriciers sont complètement privés des services de leurs pupilles), cependant, un certain nombre de départements, se fondant sur les termes stricts du décret de 1811, article 9, qui fait cesser tout paiement de pension à partir de 12 ans, se refusent à accorder aucune rétribution aux nourriciers au delà de cet âge. En 1892, il y avait encore 16 départements qui arrêtaient le paiement des pensions dès que les enfants avaient 12 ans révolus. (V. *J. Off.*, A. S., 1892, p. 109.) La statistique du ministère de l'Intérieur pour 1903 nous apprend qu'au 31 décembre 1903 ces départements retardataires étaient encore au nombre de 9 (Aveyron, Bouches-du-Rhône, Côtes-du-Nord, Finistère, Haute-Garonne, Isère, Jura, Sarthe et Tarn-et-Garonne) (1).

Quant au taux des pensions, un examen rapide va nous démontrer leur insuffisance. Remarquons qu'à ce moment l'enfant est en pleine croissance, qu'il a besoin d'être généreusement alimenté, que, de plus, devant suivre régulièrement l'école, le nourricier ne peut compter sur lui pour l'aider de son travail. Pour toutes ces raisons, la pension devrait être maintenue à un taux assez élevé et que le projet du Gouvernement évaluait au moins à 0 fr. 40

(1) La loi de 1904 a régularisé la situation en prolongeant formellement les pensions jusqu'à 13 ans (article 26).

par jour pour les pupilles de 7 à 13 ans. Or, le taux moyen alloué dans ces conditions et pour l'ensemble des départements atteint à peine 0 fr. 29 par jour (soit 8 fr. 90 par mois). Dans 58 départements, il est inférieur à 12 francs, dans 15, il est inférieur à 8 francs, enfin, dans 3 (Hautes-Alpes, Bouches-du-Rhône et Vaucluse), il descend même à 3 francs, soit 0 fr. 10 par jour, dans les Bouches-du-Rhône dès la 8^e année, dans les deux autres pour la seule période de 12 à 13 ans. (V. statistique du ministère de l'intérieur, 1903, p. 112 et s.) Est-il possible d'exiger du nourricier, avec des pensions aussi minimes, la fréquentation à l'école, une nourriture convenable, une tenue toujours décente du pupille? Comment dire de l'enfant qu'il est entretenu et élevé par l'Assistance publique? Cette allocation de 0 fr. 10 par jour ne constitue même pas une aumône, c'est un abandon presque absolu de l'enfant consenti par l'administration. Aussi, certains départements, comprenant que l'envoi régulier de l'enfant à l'école notamment est impossible à obtenir avec de telles rémunérations, ont-ils institué des primes de scolarité calculées à tant de journées effectives de présence. Ainsi, dans les Bouches-du-Rhône, il est accordé par jour de présence un supplément de 0 fr. 30 pour les pupilles de 6 à 10 ans et de 0 fr. 40 pour ceux de 10 à 13 ans; mais quand l'enfant n'a pas fréquenté l'école plus de 10 jours pendant un mois aucune prime n'est allouée. Dans Vaucluse, l'indemnité est fixée exactement de même. Mais cette attribution de primes de scolarité n'est pas défendable en principe. Comment, en effet, l'administration reconnaîtrait-elle mieux l'insuffisance du prix de pension qu'elle paye? En accordant au nourricier une récompense proportionnée au degré d'assiduité du pupille, elle prouve par là qu'à moins de recevoir une allocation complémentaire, ce nourricier serait lésé s'il envoyait régulièrement

son pupille en classe, s'il ne le faisait pas travailler à son profit. Elle est ainsi amenée à solliciter l'observation de la loi scolaire en faveur des enfants assistés, alors qu'elle devrait exiger l'observation de cette loi si les tarifs étaient plus rémunérateurs.

Le législateur a reconnu qu'il n'existait qu'un seul moyen de remédier à l'insuffisance manifeste de ces tarifs, que l'on a pu justement, en envisageant surtout les plus jeunes pupilles de l'Assistance, qualifier de « meurtriers ». C'était de retirer sur ce point aux conseils généraux les prérogatives que leur laissait la loi de 1871, en leur permettant de régler définitivement les dépenses du service, et de leur imposer, pour les salaires de nourrice, les prix de pension, les primes de survie, et même (particularité qui ne se rattache qu'indirectement à nos développements actuels, mais qu'il importe de rappeler) pour les secours temporaires, des tarifs minima qui constitueraient en même temps pour les départements des dépenses obligatoires. Telle est, en effet, la solution adoptée par l'article 55 de la loi de 1904. Ces tarifs fixés par zones (1), variables par

(1) M. de la Ferronnays a vivement critiqué, devant la Chambre, cette organisation des tarifs minima par zones en faisant remarquer que dans plusieurs départements limitrophes les conditions d'existence n'étaient pas les mêmes, et que par conséquent en comprenant des départements voisins mais de richesse fort différente dans la même zone, en leur imposant les mêmes tarifs minima (calculés naturellement sur la richesse moyenne) on commettait une injustice vis-à-vis des départements les plus pauvres. Il proposait par suite la fixation des tarifs par département. M. Bienvenu Martin, rapporteur de la loi, et M. H. Monod, commissaire du gouvernement, ont répondu à ces objections en disant que le mot de zone dans la loi de 1904 « ne devait pas être pris dans un sens précis et impératif et s'entendre d'une région englobant un nombre déterminé de départements », mais pourrait, si cela paraissait nécessaire, s'appliquer à un seul département. Le Parlement en votant la loi des finances, aura d'ailleurs toute liberté pour déterminer les zones et décider que tel département qui a été compris dans une zone soumise à un tarif déterminé sera classé dans une zone ayant un tarif différent (Voir *J. Off. Délibérations du Sénat*, 1904, p. 1439 et suivantes).

conséquent suivant la richesse des régions auxquelles ils s'appliqueront, seront contenus dans un tableau annexé à la loi des finances. Dressés par le Gouvernement, mais seulement après enquête et avis préalable des conseils généraux, approuvés par le vote de la Chambre, ils feront l'objet d'une revision tous les cinq ans (1). Par voie de conséquence naturelle, l'article 55 décide dans un second paragraphe que de même que ces tarifs minima les principales dépenses du service, c'est-à-dire la fourniture des layettes, la fourniture des vêtements aux pupilles âgés de moins de 13 ans, les frais d'assistance médicale constituent dorénavant pour les départements des dépenses obligatoires. Enfin, l'article 56 renferme la sanction des innovations introduites : « Si un conseil général omet ou refuse d'inscrire au budget les crédits suffisants pour l'acquittement des dépenses obligatoires du service qui sont à sa charge, les crédits nécessaires seront inscrits d'office au budget par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique et inséré au Bulletin des lois... » Nous ne saurions trop insister sur l'importance de ces dispositions qui fournissent au Gouvernement, grâce à l'inscription d'office, le moyen d'obliger les assemblées départementales à consacrer aux dépenses les plus importantes des crédits suffisants (ce qui n'était pas possible avec l'ancien système des dépenses facultatives).

Disons maintenant quelques mots de la période d'apprentissage qui, commençant à 12 ans d'après le décret de 1811, a été reportée, nous l'avons vu, à 13 ans par suite de l'application des lois scolaires. A partir de cet âge, les pupilles sont ou laissés chez leurs nourriciers si ceux-ci

(1) Toutes garanties seront donc ainsi données aux départements, le Gouvernement n'ayant qu'un droit d'initiative dans la préparation de ces tarifs, et la décision définitive émanant de l'autorité la plus haute, le Parlement.

sont capables de leur donner une instruction professionnelle suffisante, ou bien placés chez de nouveaux patrons. En général, ils restent à la campagne dans des familles de cultivateurs. On ne ramène à la ville que les enfants entrés tard dans le service et qui ne peuvent s'acclimater à la vie agricole. Quant aux contrats d'apprentissage, qui, d'après le décret de 1811, pouvaient être purement verbaux, le soin de les passer était laissé aux commissions hospitalières déjà chargées de la tutelle et de la surveillance des enfants. Il faut reconnaître qu'elles s'acquittaient fort mal de leur mission. Elles considéraient, en effet, leur tâche comme terminée dès que leurs pupilles avaient atteint leur douzième année, et se désintéressaient complètement de leur sort, du moment qu'ils ne donnaient plus lieu à aucun maniement de fonds. Le plus souvent, elles effectuaient au hasard un premier placement, laissant les enfants se tirer ensuite d'affaire comme ils pouvaient. Aussi, cette absence de direction produisait-elle des effets déplorables. Les contrats de placement réalisés par écrit étaient chose à peu près inconnue ; les pupilles s'affranchissaient de toute surveillance, se plaçaient, se déplaçaient à leur gré, gaspillaient leur salaire et ne donnaient de leurs nouvelles que lorsque la maladie ou un trop long chômage les ramenaient à l'hospice dépositaire. Cette situation s'est bien améliorée depuis la réorganisation du service de l'inspection, et la prise en main lente mais à peu près complète du service par les inspecteurs départementaux. Le contrat écrit est presque partout en usage, et c'est l'inspecteur qui le passe et en surveille l'exécution. Ce contrat énonce la durée de l'engagement, le salaire annuel et toutes les conditions de nature à sauvegarder les intérêts du pu-

pille (1). Quel est l'emploi fait des gages ainsi assurés ? En général, le contrat contient une clause fixant la part du salaire consacrée à l'entretien et à la nourriture de l'enfant, le surplus devant être versé à la Caisse d'épargne au compte de celui-ci. Quelquefois, les sommes réservées sont placées à la caisse des retraites, mais ce mode de procéder offre le désavantage d'immobiliser les sommes épargnées. Aussi est-ce le versement à la Caisse d'épargne qui doit être surtout recommandé (2). C'est d'ailleurs le plus usité. Au 31 décembre 1897, le montant des économies pupillaires réalisées de cette manière s'élevait à 4,707,870 fr. La moyenne des livrets variait suivant les départements et pour les pupilles âgés de plus de 13 ans de 20 à 360 fr. Certains assistés, plus favorisés, jouissaient de pécules allant jusqu'à 500, 600 et même 1.000 francs. (Consulter, pour tous ces renseignements les articles de M. Henri Monod sur « les enfants assistés en France », parus dans la *Revue philanthropique* de 1898 et 1899.) Ces économies constituent une dot très appréciable pour les filles et une mise de fonds de premier établissement pour les garçons.

Tel est le mode d'éducation employé habituellement pour la presque totalité des enfants assistés. Si quelque pupille se distingue particulièrement, certains départements, au moyen de bourses créées sur leurs propres ressources, essaient de le pousser vers des études plus approfondies en le faisant entrer soit dans un lycée, soit dans

(1) La pratique suivie est purement confirmée par l'article 26, § 4 de la loi de 1904 : « Le pupille dont la pension n'est plus payée est mis en apprentissage dans les professions agricoles ; il est pourvu d'un trousseau ; un contrat écrit, dispensé du timbre, détermine les conditions du placement ; à moins que l'intérêt de l'enfant ne s'y oppose, le pupille est maintenu chez le nourricier ». Comp. avec l'article 32 qui charge l'inspecteur de préparer les contrats de placement et d'apprentissage.

(2) C'est d'ailleurs avec le placement en rentes sur l'Etat le mode d'épargne imposé par la loi de 1904 (article 15, § 1^{er} *in fine*).

une école professionnelle de l'Etat. Quelques-uns créent mêmes ces écoles de toutes pièces. Ainsi le département de la Seine, outre son école Roudil de Ben Chicao (Algérie), a l'école Le Nôtre pour l'horticulture à Villepreux (Seine-et-Oise), l'école d'Alembert pour l'ébénisterie et la typographie à Montévrain (Seine-et-Marne), l'école de la rue Bourg-l'Abbé à Paris pour l'orfèvrerie et la bijouterie, établissements tous destinés aux garçons. Pour les filles sont réservées l'école de couture et ménagère d'Yzeure (Allier) et l'école de broderie de Montreuil-sous-Bois. Notons enfin qu'il y a certaines catégories d'enfants auxquelles le placement familial et rural ne peut convenir. Ce sont les dégénérés, les idiots, les infirmes, incurables ou guérissables tels que les aveugles, sourds-muets, scrofuleux, phtisiques, enfin, les enfants vicieux ou simplement difficiles. Les idiots et les infirmes sont quelquefois placés isolément à la campagne dans des familles qui consentent à les recevoir moyennant des taux de pensions particulièrement élevés et qui sont parfois continués au-delà de leur majorité (il ne faut pas oublier que les départements font alors une œuvre de pure bienfaisance, car l'assistance qu'ils doivent aux enfants cesse légalement à partir de 21 ans). Le plus souvent, ils sont gardés à l'hospice ou envoyés dans des établissements ou sanatoria spéciaux. Quant aux enfants vicieux ou difficiles, il reste la possibilité de les interner en usant du droit de correction paternelle, dans les colonies pénitentiaires ou de les élever dans une des rares écoles de préservation qui existent aujourd'hui. Mais nous touchons ici à un côté de notre sujet qui sera plus longuement développé, lorsque nous parlerons dans notre troisième partie du traitement qui doit être réservé aux petits délinquants confiés par la loi du 19 avril 1898 à l'Assistance publique.

Nous venons de voir les règles suivies dans l'éducation

des enfants assistés. Quels sont les résultats pratiques obtenus par les efforts de l'Administration ? Quelle est en fait la situation des pupilles pendant le temps qu'ils passent dans le service ? Que penser de leur condition, de leur moralité, de leur santé ? Ces questions ont fait l'objet de très vives discussions car de tout temps les attaques n'ont pas manqué contre l'organisation effective du service.

Dès 1849, en effet, un inspecteur général des établissements de bienfaisance, M. de Watteville, dans un rapport adressé à M. Dufaure, alors ministre de l'Intérieur, avait fait les déclarations suivantes : « Très peu d'enfants trouvés savent lire, encore moins savent écrire... Les filles sont plus difficiles à placer que les garçons, la grande majorité d'entre elles se livre à la prostitution. » En 1859, une pétition déposée au Sénat affirmait que la clientèle des bagnes et des maisons centrales se recrutait principalement dans le service des enfants assistés. Les enquêtes de 1850 et de 1862 vinrent démontrer toute l'injustice de ces accusations en prouvant qu'il n'y avait qu'une prostituée sur 582 femmes ou filles anciennes assistées, et 1 détenu criminel ou correctionnel sur 533 anciens élèves des hospices. Néanmoins, ces calomnies, qui avaient reçu par la voie de la presse une grande publicité, se répandirent rapidement dans l'esprit public. En 1880, M. Georges Bonjean, le président de l'Œuvre en faveur de la protection de l'Enfance abandonnée ou coupable, traitait les assistés de véritables parias (1). En 1888, dans la *Revue des Deux Mondes* (2), M. d'Avenel écrivait :

(1) Discours prononcé à la Société des Agriculteurs de France, séance du 5 février 1880.

(2) M. le vicomte d'Avenel, *La Réforme administrative (Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1888, p. 851).

« L'Etat, qui prétend guider les autres, conduit lui-même bien médiocrement son immorale institution des enfants assistés. » Enfin, un article de l'*Eclair* du 2 janvier 1894, dans une forme très violente, concentre tous les griefs, signalant le dénuement « des enfants de l'hospice », les mauvais traitements qu'ils subissent de la part de paysans brutaux et rapaces, les viols, les coups, les privations de nourriture auxquels ils sont exposés journellement. Cette ténacité et cette virulence dans les attaques surprie et inquiéta le directeur de l'Assistance, M. Henri Monod. Sentant le besoin de rajeunir les enquêtes de 1850 et de 1862, il adressa le 12 janvier 1894 à tous les inspecteurs des enfants assistés une circulaire, où il leur demandait de déclarer sans parti pris leur avis sur l'état du service. Les rapports de ces inspecteurs furent publiés *in extenso* dans le 48^e fascicule des publications du Conseil supérieur de l'Assistance publique ; de plus, M. Monod, pour leur donner plus de retentissement, en fit paraître de nombreux extraits dans un assez long article intitulé : « Les Enfants assistés de France », que nous avons déjà eu l'occasion de citer à propos des économies pupillaires et dont nous donnerons un rapide résumé (1).

La lecture des rapports des inspecteurs rassure sur la marche et les résultats du service. S'il y a des exceptions regrettables, on peut dire qu'en général le pupille trouve chez son nourricier une nouvelle famille et des affections souvent très vives. On l'avait déjà vu lors des déplacements ordonnés par la circulaire Corbière. On le constate encore en remarquant les cas nombreux où les pupilles ont été soit placés dans des lycées et des établissements spé-

(1) Cet article a paru au cours des années 1898 et 1899 de la *Revue philanthropique*. Voir numéros de sept., oct., nov., déc. 1898 ; janv., févr., mars et avril 1899.

ciaux, soit mariés et dotés aux frais de leurs nourriciers, de leurs patrons ; où des enfants ont refusé de quitter leur famille adoptive pour rentrer dans leur famille naturelle. Les pupilles sont moins battus que les enfants des nourriciers, car on sait que les mauvais traitements entraînent le retrait ; mieux vêtus, car le département fournit des vêtements annuels et retient la pension ou retire l'enfant si elles servent à d'autres qu'à lui ; aussi bien couchés, car s'ils couchent dans les granges ou écuries, c'est comme tous les valets de ferme ; mieux instruits, car leur fréquentation de l'école fait l'objet d'une surveillance spéciale. Quant à leur moralité, elle n'est peut-être pas toujours très brillante. Mais ici il faut faire la part de toutes les tares physiologiques et psychologiques qu'apportent avec eux ces malheureux enfants, fils d'alcooliques, de miséreux, parfois d'aliénés. Leur situation sanitaire est très difficile à apprécier, car les évaluations sont ici faussées à leur base même par l'extrême diversité des âges auxquels ces enfants sont admis dans le service. Ainsi, afin de connaître, pour une période déterminée, la mortalité des assistés pendant leur première année, on compte pêle-mêle les enfants entrés dans le service depuis un jour jusqu'à 12 mois, pendant cette période. Or, les chances de survie d'un enfant sont d'autant plus fortes qu'il est plus âgé ; il n'est donc pas raisonnable de faire figurer dans le même calcul des enfants dont les chances de survie sont absolument différentes. Tenant compte de ce vice particulier, inhérent aux statistiques officielles, M. Monod croit pouvoir, toutefois, fixer approximativement la mortalité des assistés pendant leur première année entre 25 et 34 pour cent. Elle serait donc en décroissance marquée sur les années 1828, 1858, 1860, où l'on constata une mortalité respective de 50,36 pour cent, 56,99 pour cent et 50,04 pour cent pour cette période du premier âge

(1), et constituerait un nouveau progrès à l'actif du service. Les intérêts matériels des pupilles sont sauvegardés grâce au contrôle incessant qu'exercent les inspecteurs sur les conditions de leur apprentissage ; enfin, ces derniers déclarent n'avoir qu'à se louer du concours dévoué que leur prêtent les maires, les instituteurs des petites communes où sont placés les enfants, enfin les médecins chargés de donner leurs soins aux petits clients de l'assistance.

On peut donc affirmer que notre service des enfants assistés, fondé sur le système du placement familial et rural procure des résultats excellents. D'ailleurs, les pays anglo-saxons, tels que l'Angleterre et les Etats-Unis mis à part, c'est le mode d'éducation qui prédomine en faveur des petits abandonnés : l'Autriche, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, la Russie, la Suisse l'ont adopté et en reconnaissent les avantages.

La tutelle des enfants assistés était confiée, d'après la loi du 15 pluviôse an XIII, aux commissions administratives des hospices dans lesquels ces enfants étaient reçus. Ces commissions devaient désigner un de leurs membres pour exercer, le cas advenant, les fonctions de tuteur et

(1) Depuis 1899, les administrations départementales ont été invitées à fournir chaque année un état présentant la répartition par causes et par âge des décès survenus dans le service des enfants assistés. Ces renseignements qui permettent plus de précision dans les calculs sont centralisés au ministère de l'intérieur qui dresse chaque année une statistique générale de la mortalité. La statistique dont nous allons nous servir date de 1901 et donne les résultats recueillis au cours de l'année 1900. La mortalité générale, toutes causes réunies, n'a été en 1900 que de 27,08 pour cent pour la première année des enfants assistés. Les chiffres relevés pour la période correspondante en 1899 atteignaient 30 pour cent. Ce résultat serait donc très satisfaisant, il serait encore confirmé par des données plus récentes qui accusent pour le dernier exercice connu une mortalité moyenne de 21,36 pour cent. (Discours de M. Paul Strauss au Sénat dans la séance du 1^{er} décembre 1903. Voir *J. Off. Délibérat. Sénat*, 1903, p. 1450)

de conseil de famille. Un de leurs membres était chargé de la tutelle, mais seulement dans les cas spéciaux où cette nomination était nécessaire : il n'avait donc pas de fonctions permanentes et pouvait être changé à chaque acte différent qu'il s'agissait d'accomplir. Enfin, il n'existait pas de subrogé tuteur, la commission comprenant toujours un membre qui n'avait pas d'intérêts opposés à ceux du pupille.

Voilà donc comment la tutelle était organisée en droit. Mais, ainsi que disait M. Brueyre, dans la matière que nous étudions, on connaissait d'autant moins la marche réelle du service que l'on possédait mieux les textes. Les administrateurs des hospices délèguèrent à l'un d'entre eux, ou bien se répartirent la tutelle des assistés, mais absorbés par leurs occupations privées, débordés par le nombre toujours plus considérable de leurs jeunes pupilles, ils ne purent s'en occuper d'une façon efficace. Les placements faits au hasard n'étaient pas contrôlés régulièrement : ce défaut de surveillance donna naissance aux abus les plus graves tels que permutations, substitutions, perte d'enfants, paiement des pensions après décès (1). Une commission parlementaire fut instituée en 1849 par M. Dufaure pour mettre un terme à ces abus et préconisa la création de comités départementaux et cantonaux de patronage composés de personnes charitables qui, vivant côte à côte avec les nourriciers, pourraient exercer sur les enfants une tutelle effective ; mais cette commission emportée par le coup d'Etat de 1851, ne put réaliser ses projets. On songea alors à confier cette partie pratique de la tutelle qui consiste à placer et à surveiller les enfants

(1) A Espalion 22 enfants étaient perdus en 1828, à Lorient 62 en 1834. Dans la Dordogne et l'Aveyron on les faisait mendier (Remacle, *Des Hospices d'enfants trouvés*, p. 311 et suivantes).

aux inspecteurs départementaux. Ces fonctionnaires, dont les rédacteurs du décret de 1811 avaient bien compris l'utilité (1), mais dont les commissions des hospices ne se préoccupèrent jamais, furent successivement créés et rétribués par les départements à la suite des lois de finances de la Restauration et sur les instances pressantes de nombreuses circulaires ministérielles. L'instruction du ministre de l'Intérieur du 30 avril 1856 vint augmenter leurs pouvoirs qui n'étaient jusque-là que de simples pouvoirs de surveillance, en ordonnant aux préfets d'user de leur influence pour rappeler les commissions à leurs devoirs et, au besoin, de déléguer aux inspecteurs une partie ou la totalité de la tutelle. A la suite de la loi du 5 mai 1869, qui faisait des inspecteurs départementaux des fonctionnaires dépendant du pouvoir central, la circulaire du 3 août de la même année vint encore renforcer les dispositions précédentes. « Le personnel de l'inspection, y était-il dit, devra prendre encore plus activement que par le passé la direction du service. C'est à lui que seront confiées la préparation et la signature des contrats d'apprentissage, la réalisation des placements de fonds à la caisse d'épargne ; il devra enfin ne demeurer étranger à aucun des détails de la tutelle administrative... » Dès lors, on fit une distinction peu juridique mais très favorable au service entre les deux tutelles : l'une dite tutelle administrative ou paternelle, confiée à l'inspecteur sous l'autorité du préfet ; l'autre, dite tutelle légale, laissée aux commissions hospitalières. La première était plus intime, plus vivante, plus fréquente aussi, elle se rapportait à tous les détails de la vie de l'enfant : mise en nourrice, en pension, en

(1) Voir l'article 14 de ce décret. Les commissions devaient faire visiter chaque enfant, au moins deux fois par an, « soit par un commissaire spécial, soit par les médecins ou chirurgiens vaccinateurs ou des épidémies ».

apprentissage, quelquefois même gestion du pécule. La seconde consistait à donner ou à refuser le consentement aux actes graves concernant la personne du pupille (mariage, émancipation, engagement militaire) et à gérer, ou plutôt à faire gérer son patrimoine. Ce déplacement d'une partie des attributions des commissions administratives se comprenait aisément : autant, en effet, il était rationnel de confier à ces commissions la tutelle des assistés quand elles avaient à subvenir ou à participer dans une large mesure aux dépenses du service, autant la survivance de cette tutelle constituait une anomalie dès que l'Assistance aux enfants cessa d'être une dépense hospitalière. Les commissions d'ailleurs ne se montrèrent pas, en général, soucieuses de conserver la totalité de leurs droits ; quelques-unes prirent d'elles-mêmes des délibérations en vue de déléguer la tutelle aux inspecteurs : c'est que, par une suite logique, une administration de bienfaisance arrive à se désintéresser peu à peu d'une catégorie de malheureux qu'elle n'a plus directement à secourir.

La pratique adoptée donna des résultats excellents : l'inspecteur se déplaçant plus aisément que les administrateurs des hospices, plus à même aussi de connaître la valeur des nourriciers, suivit et protégea efficacement l'enfant jusqu'à sa majorité. Elle n'en constituait pas moins une illégalité flagrante si l'on veut bien considérer que la loi de l'an XIII était toujours en vigueur. Aussi la loi nouvelle s'est-elle préoccupée de la sanctionner législativement. Elle décide, en effet, dans son article 11, que la tutelle des pupilles de l'Assistance (1) sera exercée dans chaque

(1) Ce qui comprend outre les matériellement abandonnés dont nous avons seuls à nous occuper maintenant, les moralement abandonnés et les maltraités de la loi de 1889, que l'article 2, § 3 de la loi de 1904 place au rang des pupilles de l'Assistance. Cette dernière loi met encore sous la protection des mêmes autorités, les enfants sur lesquels l'administration

département par le préfet ou son délégué. Ce délégué n'est autre que l'inspecteur départemental auquel on n'a pas voulu donner expressément la tutelle, mais qui, en fait, l'exercera sous le contrôle du préfet. Dans le département de la Seine, l'ancienne organisation est maintenue, c'est-à-dire que le directeur de l'Administration générale de l'Assistance publique continue à faire fonction de tuteur. Mais, point à signaler, il est assisté, comme d'ailleurs le préfet dans chaque département, d'un conseil de famille formé par une commission de 7 membres élus par le conseil général et renouvelés tous les 4 ans (art. 12). Ainsi disparaît cette disposition anormale insérée dans la loi du 10 janvier 1849 et qui permettait au directeur tuteur de remplir ses fonctions sans recourir aux avis d'un conseil de famille. Nous pouvons donc constater que les commissions administratives des hospices que l'on avait essayé primitivement de rattacher encore au service en les adjoignant au préfet à titre de conseil de famille (art. 10 du projet du gouvernement), sont en définitive complètement écartées : nous pensons avoir assez démontré que cette solution se justifie d'elle-même.

Quel est le caractère et l'étendue de la tutelle légale telle qu'elle a été conférée successivement à l'Administration par la loi de l'an XIII et celle du 27 juin 1904 ? Est-elle semblable à la tutelle réglementée par le Code civil et ne comprend-elle que les pouvoirs du tuteur et du conseil de famille ordinaires, ou bien est-elle plus étendue et englobe-t-elle tous les attributs attachés à la puissance paternelle ? Posons d'abord en principe que cette question intéresse surtout les enfants légitimes ou légalement re-

ne possède pas les pouvoirs de tutelle, soit les secourus et les enfants en dépôt que nous connaissons déjà, soit les enfants en garde dont nous parlerons dans notre troisième partie.

connus admis dans le service et sur lesquels les parents pourraient revendiquer leurs droits de puissance. Sous l'empire de la loi de l'an XIII, l'étendue des pouvoirs déferés aux commissions hospitalières était vivement controversée. Les uns, se fondant sur certaines paroles prononcées au cours des travaux préparatoires de la loi par le rapporteur Regnault de St-Jean-d'Angely, voulaient y voir une sorte de paternité fictive accordée aux commissions administratives pour suppléer en faveur des enfants abandonnés, à la paternité naturelle qui leur faisait défaut, et par suite reconnaissaient à la tutelle exercée par ces commissions tous les caractères et toutes les prérogatives rattachés aux droits de puissance paternelle. D'autres, au contraire, et avec raison à notre avis, pensaient que la loi de pluviôse ne parlait que de simple tutelle, et que, attribuer aux commissions hospitalières la puissance paternelle, c'était sans motifs suffisants l'enlever aux parents et frapper ces derniers d'une déchéance qui ne pouvait exister sans textes précis. Il peut paraître inutile d'ajouter que l'Administration, tenant à s'affranchir des ingérences souvent gênantes des parents, avait résolument pris parti pour la première opinion (1) et s'attribuait les pouvoirs les plus étendus.

La loi de 1904, au premier abord, semble au contraire ne donner au préfet que les pouvoirs d'un tuteur ordinaire. « Les attributions du tuteur et du conseil de famille, règle-t-elle dans son article 13, sont celles que déterminent le Code civil », mais elle ajoute aussitôt après : « elles

(1) Cette opinion était repoussée par la jurisprudence, mais admise par de nombreux auteurs. Voir notamment Demolombe : Cours de Code Napoléon, t. VIII ; p. 291 ; Loqué : La législation civile de la France, t. VII, p. 290 ; Lallemand : La question des enfants abandonnés et délaissés au XIX^e siècle, p. 36. Leloir : Code de la puissance paternelle, t. I, p. 480.

comprennent notamment le droit de donner ou de refuser le consentement au mariage, à l'émancipation, à l'engagement militaire... ». Or, jamais, en présence de parents vivants et capables d'exercer leurs droits, le tuteur ordinaire ne possède une de ces trois prérogatives (1). Bien plus, alors même que les père et mère sont morts ou dans l'impossibilité de manifester leur volonté, le droit de consentement au mariage passe aux grands parents et ce n'est qu'à défaut de ces derniers que ce droit appartient au conseil de famille. Le législateur consacre donc ici une grave dérogation au droit commun. Il la justifie, particulièrement, en ce qui concerne le droit d'autorisation au mariage, en faisant remarquer que l'Administration, lorsqu'elle trouve un parti convenable pour un de ses pupilles, a souvent à se défendre contre les tentatives intéressées des parents qui veulent faire acheter à prix d'argent leur consentement. La situation n'est pas moins embarrassante, ajoute-t-il, lorsqu'il s'agit de parents dont l'existence n'est pas contestée mais dont le domicile actuel est inconnu. Comment se procurer leur adhésion (2) ? Tout en reconnaissant que la solution adoptée peut rendre en pratique de très appréciables services, nous ne pouvons nous empêcher de constater qu'elle manque totalement de base juridique puisqu'elle aboutit à dépouiller d'une partie de leurs prérogatives des parents contre lesquels aucune mesure de déchéance n'a pourtant été prononcée.

Comment s'exerce la tutelle administrative au sujet des biens appartenant à l'enfant ? La loi de pluviôse an XIII reconnaissait aux commissions administratives le pouvoir de faire à ce sujet tous les actes d'administration néces-

(1) Articles 160, 478 Code civil ; article 59, loi du 15 juillet 1889.

(2) Voir le rapport supplémentaire Strauss : *J. Off.*, A. S., 1904, p. 21.

saires (mise en mouvement d'une action dans l'intérêt de l'enfant, emprunt, aliénation ou hypothèque), sous la condition naturellement de respecter toutes les formalités prescrites au titre de la tutelle par le Code civil. Mais il eût été contraire aux règles de notre comptabilité publique de remettre aux administrateurs tuteurs la gestion proprement dite des biens des enfants assistés et le maniement des fonds se rapportant à cette gestion. Aussi, l'article 5, alinéa premier de cette loi chargeait-elle le receveur de l'hospice de remplir à l'égard des biens des pupilles les mêmes fonctions qu'à l'égard des biens de l'hospice. Il pouvait donc toucher les capitaux et les revenus appartenant aux enfants, payer les dépenses nécessitées par l'entretien de leurs biens, poursuivre le remboursement des créances exigibles, interrompre les prescriptions, renouveler les inscriptions hypothécaires, en un mot, faire tous les actes qui ne sont que de pure gestion journalière. Les membres des commissions n'ayant aucune part au maniement des deniers, étaient affranchis de l'hypothèque légale frappant généralement les biens des tuteurs. Le cautionnement que l'arrêté du 16 germinal an XII obligeait le receveur de l'hospice à fournir servait de garantie : les enfants avaient sur lui le privilège résultant de l'article 2102, 7° du Code civil.

La loi de 1904 s'est inspirée des mêmes principes. Le préfet ou son délégué, assisté du conseil de famille, administrera les deniers pupillaires, mais le trésorier-payeur général, agent de finances départementales, aura seul la gestion et la manutention de ces deniers. Dans le département de la Seine, les fonctions du trésorier-payeur général seront dévolues au receveur de l'Assistance publique de Paris. Les biens du tuteur ne seront pas soumis à l'hypothèque légale et les intérêts des pupilles seront garantis par le cautionnement du fonctionnaire chargé de la ma-

nutrition des biens. Enfin, en cas d'émancipation, le pre-
des hospices, la fonction de curateur art. 14 et 15 de la loi).

Notons encore deux dispositions intéressantes relatives aux biens des enfants assistés. L'article 7 de la loi de l'an XIII décidait que « les revenus des biens et capitaux appartenant aux enfants admis dans les hospices seraient perçus jusqu'à leur sortie desdits hospices à titre d'indemnité des frais de leur nourriture et de leur entretien ». A l'époque où fut votée la loi de pluviôse, cette disposition au profit des hospices avait sa raison d'être, car ces établissements supportaient une grosse part des charges du service des enfants assistés. Depuis, des lois nombreuses, notamment celle du 5 mai 1869, vinrent rendre ce service presque exclusivement départemental. N'aurait-il pas été juste d'appliquer la règle *ubi onus ibi emolumentum* et d'accorder aux départements les avantages que des textes trop anciens réservaient injustement aux hospices ? Cependant, jusqu'à la loi dernière, ce sont les commissions administratives des hospices qui ont joui des revenus des biens des pupilles. La loi de 1904 porte au contraire, dans son article 16, que « les revenus des biens et capitaux appartenant au pupille, à l'exception de ceux provenant de son travail et de ses économies, sont perçus au profit du département jusqu'à l'âge de 18 ans, à titre d'indemnité des frais d'entretien... ». La même loi qui peut s'appliquer au sujet des biens d'un pupille décédé sans héritiers avant sa sortie du service. L'article 8 de la loi de pluviôse décidait que ces biens « appartiendraient en tout ou en partie à l'hospice auquel le pupille avait été envoyé en possession à la diligence du receveur et sur les conclusions du conseil de l'hospice ». Cette disposition est restée en vigueur jusqu'au moment où la loi de 1904 est

venue décider que ces petits pécules seraient recueillis par le département, mais consacrés, de même que les fondations ou legs faits au service sans affectation spéciale, à la création de dots de mariage en faveur de pupilles ou d'anciens pupilles des deux sexes, dots attribuées par la commission départementale sur la proposition du préfet (articles 41 et 51).

Comment cesse la tutelle de l'administration ? Elle prend fin par suite du décès de l'enfant, de son arrivée à la majorité, de son émancipation, du retrait effectué par ses parents. De ces quatre causes principales, la dernière seule nécessite quelques développements. L'Assistance peut-elle refuser, en effet, de rendre leurs enfants à des parents revenus à de meilleurs sentiments ou favorisés par un retour de fortune, alors que ces enfants sont légitimes ou au moins légalement reconnus ? Cette solution ne semble guère admissible si l'on considère que, par le fait de l'abandon, les parents n'ont subi aucune déchéance, qu'ils n'ont consenti à aucun dessaisissement de leur puissance comme dans les divers cas de cette nature prévus par la loi du 24 juillet 1889. Les droits attribués à l'Assistance sur la personne et les biens du pupille ne sont que des droits subsidiaires résultant de l'abandon ; dès que cet abandon cesse, les parents qui n'ont subi aucune diminution dans leur capacité juridique devraient pouvoir exiger la remise de leur enfant. En fait cependant, l'administration leur a souvent opposé certaines fins de non-recevoir. Nous ne citerons que pour mémoire la disposition résultant de l'article 6 du décret du 19 janvier 1811 et confirmée par les articles 16 et 21, mettant à la disposition du ministre de la marine les pupilles à partir de 12 ans. Cette disposition, qui n'a jamais reçu aucune réalisation pratique, n'a jamais fait échec aux projets de reprise des parents. Mais il existe d'autres textes sur lesquels l'administration

s'est fondée pour refuser la restitution des petits assistés. Ce sont d'abord l'article 21 du décret de 1811, qui décidait qu' « avant d'exercer aucun droit les parents devaient, s'ils en avaient les moyens, rembourser toutes les dépenses faites par l'administration... », puis la circulaire ministérielle du 8 février 1823, qui, tout en admettant une exception à l'obligation qui incombait aux parents de payer les dépenses dans le cas où ils ne pouvaient satisfaire à cette obligation, subordonnait toutefois la remise de l'enfant à la production d'un certificat de moralité délivré par le maire de la commune des réclamants. L'article 21 du décret de 1811, qui semblait subordonner la restitution de l'enfant au remboursement préalable des frais de nourriture, d'entretien et d'éducation, renfermait à notre sens une théorie fort contestable. Nous savons bien que la tutelle administrative ne fait pas cesser l'obligation alimentaire telle qu'elle est fixée entre ascendants et descendants par l'article 205 du Code civil (1), mais nous estimons que dans aucun cas la personne d'un enfant ne peut être retenue comme gage du paiement des dépenses dont il aurait été l'occasion. Nous admettrons seulement que le service des enfants assistés a une créance à faire valoir contre la famille, que le remboursement de cette créance peut être poursuivi par toutes les voies de droit, et que, soit en vertu d'un contrat tacite consenti par le père ou la mère au moment de l'abandon, soit en vertu des principes de la gestion d'affaires, l'Assistance peut chercher à recouvrer sur les parents les sommes qu'elle a payées à leur décharge. Mais il ne faut établir aucun lien entre la restitution de ces sommes et la remise de l'enfant (2). L'Assistance argue, il est

(1) Comparer l'article 38 de la loi de 1904.

(2) Quant à la question de moralité des parents, la légalité et le caractère obligatoire de la circulaire de 1823 ont toujours été fortement contestés, et l'on n'a jamais insisté beaucoup sur ce droit de l'administration de se faire juge de la moralité de l'ascendant qui réclame son enfant.

vrai, pour appuyer ses prétentions qu'elle se préoccupe avant tout de l'intérêt de ses pupilles et que ceux qu'elle conserve par force tomberaient aux mains de parents indignes. Il n'en reste pas moins qu'en droit les pouvoirs qu'elle s'arroe constituent des pratiques assez illicites, et que le seul procédé à employer serait, dans tous les cas où elle veut soustraire un enfant aux revendications de ses parents guidés par des motifs plus ou moins inavouables, de provoquer contre eux la déchéance de la puissance paternelle.

La loi nouvelle, dans son article 17, tout en apportant certains adoucissements aux pratiques antérieures, exagère cependant encore les pouvoirs de l'administration. Elle pose le principe de remboursements partiels possibles de la part des parents, ce qui leur permettra de s'acquitter plus facilement et par de faibles mensualités des dépenses occasionnées par l'assistance accordée à leurs enfants. L'idée nous paraît excellente (à la condition qu'il n'y ait toutefois aucune difficulté apportée à la remise immédiate de l'enfant), mais nous avouons goûter beaucoup moins l'innovation apportée par le premier paragraphe du même article. « L'enfant réclamé par ses parents, dit-il, peut leur être remis si le tuteur estime, après avis du conseil de famille, que la remise est dans l'intérêt de l'enfant. L'administration pourra, en outre, autoriser des remises d'essai, durant lesquelles sa surveillance continuera à s'exercer pendant un an au moins ; à l'expiration de ce délai, la remise deviendra définitive. » Remarquons d'abord que la remise continue à dépendre du bon plaisir de l'administration. Quant aux remises d'essai durant lesquelles l'Assistance conserve intacts ses droits de tutelle et, par suite, de reprise de l'enfant, elles peuvent donner, il nous faut l'avouer, d'excellents résultats au point de vue pratique alors qu'il s'agit d'une famille douteuse et à laquelle

l'administration hésiterait à abandonner tout à fait l'enfant, mais, au point de vue juridique, elles nous semblent absolument insoutenables. M. de la Ferronnays les a d'ailleurs très justement critiquées au cours de la discussion de la loi (1). Etant données les idées que nous venons d'exposer, il nous est, en effet, et à plus forte raison, impossible d'admettre cette diminution des droits des parents prolongée au delà même du moment où ils ont leurs enfants entre leurs mains.

(1) *J. Off.* Délibérations de la Chambre, 1904, p. 1437 et 1438.

CHAPITRE III

Les questions financières intéressant le service. — Du domicile de secours :
sa suppression.

Nous avons déjà eu l'occasion de traiter incidemment du régime financier applicable au service des enfants assistés en indiquant dans notre chapitre préliminaire les modifications successives apportées à la législation primitive relative à ce service. Nous avons vu, en effet, comment les charges financières, mises tout d'abord par le décret de 1811 au compte des hospices et de l'Etat, n'avaient pas été conservées par le Trésor qui s'en était débarrassé aux dépens des départements. Nous savons aussi que les établissements hospitaliers supportèrent malgré leurs réclamations jusqu'en 1869 la part qui leur avait été assignée dans les dépenses et que la loi du 5 mai de cette dernière année vint les exonérer de toute contribution en distribuant inégalement les charges de l'assistance entre l'Etat, les communes et les départements. Bien que cette loi du 5 mai 1869 soit demeurée, au point de vue financier, la loi fondamentale du service jusqu'en 1904, nous n'en parlerons que très brièvement : les augmentations successives apportées à la part de l'Etat dans les dépenses d'assistance aux enfants, augmentations qui ont entraîné une répartition plus équitable des charges du service, nous paraissent devoir fournir un sujet plus intéressant.

La loi de 1869, après avoir divisé les dépenses en inté-

rieures (c'est-à-dire celles qui se produisaient du fait du séjour des enfants à l'hospice dépositaire), en extérieures (c'est-à-dire celles qu'entraînaient les frais d'éducation des enfants au sortir de l'hospice) et en dépenses d'inspection et de surveillance (1), attribuait d'une façon tout à fait disproportionnée entre les collectivités intéressées le fardeau de ces dépenses. Les dépenses extérieures étaient de beaucoup les plus considérables (2); cependant les départements en supportaient les quatre cinquièmes, un cinquième étant supporté par les communes. Les départements étaient obérés en outre de quatre autres cinquièmes pris sur les dépenses intérieures, tandis que l'Etat ne se chargeait que d'un cinquième de ces dernières dépenses. L'Etat avait, il est vrai, à pourvoir seul aux dépenses d'inspection et de surveillance nécessaires au bon fonctionnement du service. La loi de 1869 décidait bien en outre que les frais seraient encore recouvrés sur le produit des fondations, dons ou legs spéciaux faits en faveur du service des enfants assistés et sur la part des amendes correctionnelles qui lui était allouée conformément à la loi du 25 floréal an VIII (article 5, loi de 1869, §§ 1 et 2). Mais le produit donné par ces deux catégories de ressources a toujours été si minime qu'il est impossible de le considérer comme ayant jamais allégé sérieusement les budgets des collectivités principalement chargées de pourvoir aux be-

(1) Voir la nomenclature de ces dépenses dans les articles 2, 3 et 4 de la loi.

(2) En 1890 sur un total de dépenses de 18.570.356 francs, les dépenses extérieures étaient de 17.305.656 francs, les intérieures de 1.264.700 francs. Les premières étaient donc aux secondes comme 13,9 est à 1. La différence est encore plus forte dans le budget de 1900 : 1.175.903 francs pour les dépenses intérieures et 26.428.354 francs pour les extérieures.

soins des assistés (1), en définitive les départements restaient les grands débiteurs du service.

Par contre, les deux charges réunies à ses dépens ne constituaient pour le Trésor qu'une contribution insuffisante, puisque nous constatons par exemple que, dans le budget de 1888, elles n'atteignaient qu'un total de 945.288 fr. (205 mille 888 fr. pour le 1/5 des dépenses intérieures et 739.400 fr. pour les frais d'inspection et de surveillance) pour un budget total de 17 millions et demi, dont les départements seuls payaient plus de 12 millions (2). La loi de 1869 ne consacrait donc que dans une mesure beaucoup trop modeste le principe de la part contributive du Trésor : on était encore bien loin des 4 millions imposés à l'Etat par le décret de 1811 et dont celui-ci s'était si habilement déchargé sur les départements. Une modification importante fut toutefois introduite par la loi du 24 juillet 1889 qui, en admettant dans le service des assistés les enfants maltraités et moralement abandonnés, comprit qu'elle ne pourrait pas, sans subventions correspondantes, imposer aux budgets départementaux, les charges nouvelles qui allaient résulter de l'admission de cette catégorie d'enfants. Aussi, cette loi contient-elle un article 25 ainsi rédigé : « Dans les départements où le conseil général se sera engagé à assimiler pour la dépense les enfants faisant l'objet des deux titres de la présente loi aux enfants assistés, la subvention de l'Etat sera portée au cinquième des dépenses tant extérieures qu'intérieures des deux services, et le contingent des communes constituera pour celles-ci une dépense obligatoire conformément à l'article 136 de la loi

(1) En 1900 les fondations en faveur du service rapportaient 398.296 fr. et les amendes correctionnelles 859.209 fr., soit un total de 1 257.506 fr., pour un budget de près de 27 millions. (Statistique du minist. de l'int. parue en 1903).

(2) Voir Rapport Roussel, *J. Off. A. S.*, 1899, p. 549, note 3.

du 5 avril 1884. » La loi de 1889 n'a imposé aux départements aucune contrainte, mais l'avantage des conseils généraux à opérer l'assimilation des moralement abandonnés était tel que cette assimilation devint très rapidement et dans tous les départements un fait accompli. En conséquence, la participation de l'Etat était assez fortement augmentée : ainsi, dans l'exercice 1897, sur un total de dépenses de 26 millions environ, il a fourni une somme d'un peu plus de 5 millions à titre de contribution au cinquième des dépenses intérieures et extérieures (1).

Cette modification de la part contributive de l'Etat qui n'avait été adoptée par la loi de 1889 qu'à titre particulier et en cas de création dans chaque département d'un service de moralement abandonnés, fut adoptée comme mesure générale par le projet de loi déposé par le Gouvernement au Sénat en 1892. Le législateur, étant donnée la création générale de ces services dans toute la France, ne faisait alors que régulariser une situation de fait, mais il admettait de plus la participation des communes à un cinquième dans les dépenses intérieures (2). De la sorte la partie financière du service se trouvait simplifiée, la distinction entre les dépenses extérieures et intérieures étant supprimée : l'Etat payait un cinquième du total des dépenses ainsi unifiées, les communes un autre cinquième, enfin, les départements les trois cinquièmes restants.

Cette réglementation ne parut pas encore satisfaisante à la commission du Sénat, et elle proposa par l'organe de son rapporteur une élévation encore plus considérable du

(1) Rapport Roussel, *Ibid.*, p. 548.

(2) Ces dépenses étant relativement assez faibles, on n'imposait somme toute aux communes qu'une augmentation de part insignifiante. Ainsi on avait calculé que d'après l'exercice 1890 on ne demandait aux 36.144 communes que 250.000 francs de plus, tout en introduisant dans le service une simplification notable (*J. Off.* A. S., 1892, p. 107).

contingent fourni par l'Etat. Ce contingent devait être à son avis élevé d'un cinquième de façon à atteindre celui fourni par les départements : la part afférente aux communes restait la même. On avait alors la répartition suivante : Etat deux cinquièmes des dépenses, départements deux cinquièmes, communes un cinquième. Malgré la vive opposition au Sénat de M. Rouvier, ministre des finances, M. Strauss, grâce à son éloquence et au dévouement qu'il n'a cessé d'apporter à la cause des enfants assistés, a pu faire adopter cette augmentation considérable de la contribution du Trésor. A la Chambre, la nouvelle répartition financière a passé sans difficultés (V. l'article 45 de la loi) (1).

La loi de 1904 consacre donc, et nous tenons à le faire nettement constater avec chiffres à l'appui, un accroissement très sensible des charges imposées à l'Etat pour le plus grand profit des budgets départementaux. D'après le dernier tableau que nous avons entre les mains, concernant la répartition des dépenses du service des enfants assistés, et portant sur l'exercice 1900, pour un total de dépenses s'élevant à 27,604,258 francs, la contribution du Trésor, déduction faite des fondations et des amendes, s'élevait à 5,143,479 francs, constituant sa part dans le cinquième des dépenses intérieures et extérieures. Restaient à la charge des communes et des départements 21,203,272 francs, sur lesquels les communes payaient à peu près 5 millions : 16 millions en définitive constituaient la contribution imposée aux départements. En tenant compte de la nouvelle répartition des dépenses (et sans se préoccuper de l'augmentation des frais qui vont

(1) Il n'en a pas été de même au Sénat où le scrutin ouvert sur l'adoption de l'article 45 a donné sur 224 votants 123 voix seulement favorables à l'adoption et 101 défavorables.

certainement entraîner les améliorations introduites dans le service et qu'il est impossible de déterminer à l'avance exactement), on peut prévoir pour les deux cinquièmes attribués également aux départements et à l'Etat une charge d'environ 10 à 12 millions par an, la part des communes restant à peu près sensiblement la même. La Commission du budget, examinant en juillet dernier le budget de l'intérieur, y a d'ailleurs inscrit comme conséquence de la loi du 27 juin 1904 une augmentation de crédit de 5 millions 225,000 francs, représentant l'augmentation de la part de l'Etat dans le service des enfants assistés. On peut donc en conclure que l'Etat participera, en 1905, pour 10 millions et demi aux dépenses de ce service, sans compter les frais de surveillance et d'inspection qui sont laissés intégralement à son compte. De ce fait, la contribution qu'il apporte se trouve supérieure à celle des départements.

Comment justifier cette augmentation considérable de la part de l'Etat ? M. Th. Roussel, dans son rapport de 1898, et M. Strauss, dans la discussion de la loi au Sénat, n'ont pas manqué d'invoquer les arguments historiques. Ils ont montré comment la théorie de la Révolution, qui tendait à faire de l'assistance un service d'Etat, avait été conservée, au moins pour partie, dans le service spécial de l'assistance aux enfants, puisque, depuis le décret du 29 mars 1791, une allocation annuelle du Trésor de 4 millions en faveur des établissements recueillant les enfants trouvés, très irrégulièrement payée il est vrai pendant la Révolution avait été cependant maintenue jusqu'au décret de 1811, qui confirme de nouveau cette allocation et lui donne véritablement le caractère d'une subvention d'Etat (1). Ils ont

(1) En 1811 le total des dépenses d'assistance aux enfants n'était que de 7.600.000 francs. L'Etat fournissant 4 millions supportait à lui seul plus de la moitié des frais nécessités par cette assistance.

indiqué ensuite que, petit à petit, sous l'Empire et sous la Restauration, on prit une série de dispositions quelque peu surnoises pour interpréter la loi d'une manière perfide et pour rejeter sur les départements, substitués à la nation elle-même, la majeure partie des dépenses, et qu'il a fallu arriver à la loi de 1869 pour retrouver le principe de la contribution imposée à l'Etat, principe qui a toujours été admis par le législateur, et dont l'importance a crû sans cesse avec l'augmentation progressive des dépenses du service. Proposer de maintenir et d'accroître la part de l'Etat, ce n'est donc pas faire autre chose que se conformer à la tradition (1).

Mais la principale raison qui motive et justifie cette intervention pécuniaire toujours plus considérable de l'Etat se trouve dans l'augmentation sensible des dépenses causée par les améliorations introduites dans le service et que les budgets départementaux, livrés à leurs seules ressources, auraient été dans l'impossibilité de supporter. L'admission à bureau ouvert jusqu'à 7 mois, les tarifs minima pour les salaires de nourriture, les primes de survie, les prix de pension et les secours temporaires, le caractère obligatoire reconnu aux principales dépenses du service, et

(1) Voir le rapport Roussel, p. 515 et suivantes, 545 et suivantes. Discours de M. Strauss au Sénat dans la séance du 1^{er} mars 1904 (*J. Off.* Délibér. du Sénat, 1904, p. 243 et suivantes). On est d'autant mieux disposé à accepter cette élévation des charges incombant à l'Etat lorsqu'on remarque quelle faible partie des ressources procurées par l'impôt celui-ci consacre aux dépenses générales d'assistance. Ainsi M. Henri Monod a calculé que tandis que le contribuable français était celui qui en Europe supportait le poids d'impôts le plus lourd (75 francs par tête en moyenne, tandis que le contribuable anglais paye 64 francs et l'allemand 30 fr. 50), il était cependant celui qui payait le moins pour les dépenses d'assistance. C'est ainsi qu'en France chaque habitant contribue en moyenne à cette catégorie de dépenses pour 2 fr. 33, en Allemagne pour 2 fr. 34, en Angleterre pour 7 fr. 82 et aux Pays-Bas pour 7 fr. 50 (Etude statistique des dépenses publiques d'assistance en 1885, par Henri Monod, rapportée dans le rapport Roussel, p. 546).

comme nous aurons l'occasion d'en parler plus tard, la suppression du domicile de secours et les frais nécessités par l'éducation spéciale réservée aux enfants vicieux recueillis en vertu des deux lois de 1889 et de 1898, constituent tout autant de causes de dépenses nouvelles ; et il apparaît comme indispensable que l'Etat en prenne largement sa part, surtout si l'on songe aux difficultés qu'ont toujours eu les conseils généraux à subventionner le service alors qu'il fonctionnait dans des conditions beaucoup plus modestes. Cette éventualité du relèvement de la part contributive de l'Etat avait été maintes fois examinée au cours des travaux préparatoires de la loi de 1904. « Nous tenons à répéter, disait en particulier M. Brueyre devant le Conseil supérieur de l'Assistance publique, qu'il est tout à fait inutile de modifier dans un sens libéral le système des admissions, de réaliser par une loi des réformes que chacun proclame nécessaires, si on ne donne pas aux budgets départementaux le moyen de faire face aux sacrifices qu'elles nécessitent. La véritable raison pour laquelle tant d'efforts, tant de bonnes volontés sont restés infructueux, c'est que l'Etat a pris jusqu'ici une place insuffisante dans les dépenses de la protection de l'enfance... » (1). Et bien que le rapporteur au Conseil supérieur, ajoute M. Th. Roussel, n'ait pas conclu à la mise au compte de l'Etat du montant d'un nouveau cinquième, cependant il ressort nettement de son exposé que, même après la loi du 24 juillet 1889, la participation de l'Etat à ces dépenses (un cinquième des dépenses intérieures et extérieures), reste encore trop minime, et que toute réforme sérieuse, tout progrès du service, a pour condition préalable, indispensable, un concours financier du trésor. M. Strauss eut ce-

(1) *J. Off. A. S.* 1892, p. 144.

pendant quelques difficultés à faire triompher devant le Sénat cette contribution de deux cinquièmes, mise à la charge de l'Etat. M. Rouvier, ministre des finances, lui opposa la pénurie du Trésor, l'accroissement des charges que la nouvelle disposition allait imposer aux contribuables. M. Antonin Dubost, rapporteur général de la commission des finances, fit remarquer que la subvention nouvelle de l'Etat allait profiter surtout à un petit nombre de départements riches et peuplés, dont la Seine, qui prendrait à elle seule près de deux millions sur les cinq qui formeraient l'augmentation de part du Trésor. Mais M. Strauss répondit avec beaucoup d'à-propos que les départements qui allaient profiter particulièrement du concours financier de l'Etat étaient précisément ceux qui avaient fait le plus pour l'amélioration de leur service d'enfants assistés et qui par suite, avaient tout spécialement besoin de ce concours. D'ailleurs, déclarait-il, cette élévation de charges du Trésor n'en est pas moins indispensable à la généralité des départements pour assurer l'application des réformes apportées par la loi de 1904. La rejeter, ce serait « voter des dispositions vouées à l'avortement », « des dispositions de façade ». Et il concluait justement en disant : « L'article 45 est le nœud du projet de loi, il en constitue la disposition maîtresse. Vous ne le feriez pas disparaître sans porter une irrémédiable atteinte au fonctionnement de la loi, et vous rendriez illusoire une réforme à la fois démocratique et humanitaire » (1).

Nous croyons donc extrêmement justifiée cette quote-part de deux cinquièmes mise à la charge du Trésor, mais est-ce à dire que nous souhaiterions voir devenir le service des enfants assistés exclusivement national ? L'exposé

(1) *J. Off.* Délibér. du Sénat, 1904, p. 246.

des motifs du gouvernement reconnaissait que ce service ne pouvait dans l'intérêt même des enfants, être réduit comme les autres institutions de bienfaisance générale, à l'état de service communal, mais il lui attribuait un caractère départemental prépondérant. Suivant lui les assemblées départementales étaient le mieux placées pour apprécier la façon dont il fallait réglementer les principales parties du service : en enlevant à ce service son caractère départemental pour le transformer en service national on lui retirait « la faculté plastique que lui donne l'intervention des conseils généraux et qui lui permet de s'adapter, au moins dans les détails de son fonctionnement, à la diversité des milieux... » (1). Sans doute, mais si on laisse aux conseils généraux toute liberté pour la solution des questions principales, il en résultera forcément, comme il a été si souvent facile de le constater, une grande inégalité dans l'assistance réservée aux enfants. Le service des enfants assistés comporte, en effet, des questions d'un intérêt général (tels que les procédés et les conditions d'admission dans le service), qui doivent être tranchées par une loi organique et d'une portée générale. A ce point de vue, le service doit être national, c'est-à-dire réglé d'après des bases communes et applicables à tout le pays. C'est le seul moyen pour mettre un terme « au régime sans précision, sans concordance et sans fixité qui est le résultat des délibérations des conseils généraux sujettes à tant de variations... » (2). Mais au point de vue financier, nous ne croyons pas qu'il soit bon de créer un service exclusivement national dont toutes les dépenses incomberaient à l'Etat. Il faut une juste répartition des dépenses entre les départements, les communes et l'Etat, de façon à donner

(1) *J. Off.* A. S., 1892, p. 95.

(2) Rapport Roussel, p. 517.

au service un caractère mixte. De cette manière les départements pourront avoir une large part dans l'administration financière du service, et certains principes étant posés comme règles absolues dans l'intérêt des assistés (bureau ouvert jusqu'à un certain âge, tarifs minima, et caractère obligatoire reconnu aux dépenses principales), le gouvernement pourra laisser aux conseils généraux une grande latitude dans l'organisation du service. C'est ce juste milieu qu'a adopté la loi nouvelle et que le rapport Roussel justifiait excellemment dans les termes suivants : « La vérité est que, dans la question des dépenses et pour en prévenir l'exagération, il est nécessaire que les communes et le département soient intéressés directement à la bonne administration du service, et, pour cela, il faut leur imposer une part des dépenses assez forte pour que leur intérêt à l'économie ne soit pas douteux. Les conseils généraux, à cette condition, peuvent avoir avec avantage la plus large part possible dans l'administration financière du service. C'est à ce point de vue que celui-ci pourrait être appelé départemental ; pour tout le reste, pour tout ce qui concerne la protection et l'éducation de l'enfant, le service des enfants assistés, surtout après que la loi nouvelle aura, selon le vœu du gouvernement « codifié toutes ses règles, leur » aura donné la fixité, l'unité et la force coercitive nécessaire », sera essentiellement un service national. »

Il nous reste, pour en finir avec le côté purement financier de ce chapitre, à signaler une question connexe aux questions financières et qui a été résolue d'une façon différente par le projet de 1892 et le texte définitif révisé par la commission du Sénat. Elle concerne l'attribution de la personnalité civile au service des enfants assistés. Ce service, en effet, a toujours été dépourvu de cette personnalité civile : les dons et legs qui lui sont adressés ne lui parviennent que par l'intermédiaire soit des hospices, soit

des départements. D'autre part, la loi de 1869, dans son article 5, § 1, affectait, en premier lieu, et sans distinction, le produit des fondations, dons ou legs faits par des particuliers au profit du service aux différentes dépenses de ce service, de sorte que ces libéralités qui, dans l'esprit de leurs auteurs, devaient servir à adoucir le sort des enfants, ne servaient en réalité qu'à diminuer d'autant les charges départementales. Bien plus, le budget des enfants assistés n'étant pas distinct du budget départemental, et ne formant pas un certain nombre d'articles séparés, rien n'empêchait les conseils généraux d'affecter le produit des dons ou legs à certaines catégories de dépenses n'ayant rien de commun avec le service des enfants assistés (1). Pour que la libéralité atteignît réellement son but, il était nécessaire d'y ajouter une clause de profit personnel à tel ou tel enfant. M. Brueyre voulut remédier à cet inconvénient en donnant au service des enfants assistés la personnalité civile avec, comme corollaire naturel, la faculté de recevoir directement les dons et legs : en conséquence, les biens du service devaient être érigés en dotation particulière distincte du domaine départemental et ses recettes et dépenses devaient former une section spéciale dans le budget de chaque département. De la sorte, disait-il, on attirera les libéralités privées que les dispositions malencontreuses de la loi de 1869 ont presque taries : on donnera en effet au service des enfants assistés, tandis qu'on ne donnait pas aux départements. Le projet du gouvernement adopta ce système. Mais la commission du Sénat fut d'a-

(1) C'est ainsi qu'au cours des travaux préparatoires de la loi de 1904, M. Monod faisait constater que le département du Doubs, malgré 35,000 fr. de fondations annuelles ne dépensait par enfant assisté que 78 fr. 42 au lieu de 97 fr. 06, moyenne de la dépense pour toute la France. Il avait donc employé les fondations à d'autres services départementaux (*J. Off. A. S.*, 1892, p. 144, note 2).

vis que la constitution en personne civile du service des enfants assistés entraînerait, par la création d'une caisse et d'une comptabilité spéciales un surcroît d'écritures et de formalités inutiles. Que veulent en effet, les particuliers quand ils font quelque don en faveur du service ? Etre certains que leurs libéralités iront bien à la véritable destination qu'ils leur assignent, c'est-à-dire à l'amélioration de la condition des assistés. Le meilleur moyen de les rassurer, c'est de décider que tous les dons faits aux départements ou aux hospices en faveur des enfants seront consacrés, sous réserve des affectations spéciales imposées par les bienfaiteurs, à la création de dots de mariage en faveur de pupilles ou d'anciens pupilles des deux sexes. On arrive ainsi sans bouleverser l'organisation du service à leur donner pleine satisfaction. Telle est la solution insérée dans la loi de 1904 qui repousse ainsi le principe de la personnalité civile attribuée au service des enfants assistés (V. l'article 55 de cette loi). Pour plus de précaution l'article 50 décide que les revenus des dons et legs faits aux départements en faveur de ce service devront conserver expressément l'affectation spéciale prescrite par les actes constitutifs de la libéralité et que les conseils généraux ne pourront les employer à l'ensemble des services départementaux. D'un autre côté, l'article 43 spécifie que les recettes et les dépenses du service feront l'objet d'articles spéciaux dans le budget de chaque département (1).

Au régime financier des enfants assistés se rattache directement une question d'une importance capitale autrefois et qui, depuis la loi de 1904 n'offre plus qu'un intérêt tout à fait secondaire : celle du domicile de secours. La recherche du domicile de secours était bien en effet une me-

(1) Voir le détail de ces recettes et de ces dépenses dans les articles 49 et 46 de la loi.

sure financière, puisqu'elle n'avait d'autre but que de permettre à un département de se faire rembourser les dépenses d'enfants qu'il avait recueillis et qui ne lui appartenaient pas, par un autre département qui renfermait précisément le domicile de *secours* de ces enfants. Le domicile de secours date de la Révolution : il a été défini et constitué pour la première fois par le décret du 24 vendémiaire an II, qui, organisant une assistance d'Etat en faveur des indigents, avait besoin de répartir ces indigents entre les diverses communes, de leur assigner par suite un domicile de secours, afin que les subsides fournis par la nation pussent être équitablement répartis. Organisées pour un régime d'assistance obligatoire et national, les dispositions de ce décret furent néanmoins maintenues, en ce qui concerne la fixation du domicile de secours, même après la disparition de ce régime. En particulier, et jusqu'au moment où fut promulguée la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, le domicile de secours des enfants assistés resta tel que l'avait déterminé le décret de vendémiaire. Mais, dès la mise en pratique de cette dernière loi qui fixait des règles nouvelles en matière de domicile de secours, des difficultés s'élevèrent : les uns prétendant que ces règles nouvelles ne s'appliquaient que lorsqu'il s'agissait d'assistance médicale, les autres soutenant au contraire qu'elles visaient tous les cas d'assistance et abrogeaient par suite en leur totalité les principes posés par la loi de vendémiaire. Nous n'avons pas à exposer ces discussions ; notons seulement que le Conseil d'Etat, auquel la controverse avait été soumise, opta pour la seconde opinion (arrêt du 12 février 1897, affaire Euchet). En fait, d'ailleurs, les inspecteurs des enfants assistés s'appuyaient ordinairement, dans la recherche du domicile de secours sur les règles plus récentes introduites par la loi du 15 juillet 1893.

Ces deux dispositions contradictoires de vendémiaire an II et de 1893 offraient d'ailleurs, toutes deux, de graves inconvénients. Le décret de vendémiaire tout d'abord, était rédigé d'une façon par trop confuse. « Le lieu de naissance, disait-il dans son article 2, titre V, est le lieu du domicile de secours », mais il ajoutait aussitôt après dans son article 3 : « Le lieu de la naissance pour les enfants est le domicile habituel de la mère au moment où ils sont nés ». La pensée du législateur se percevait assez facilement : il voulait simplement dire que le hasard qui avait fait naître l'enfant en un lieu quelconque, par exemple dans une voiture roulante de saltimbanques, sur un vaisseau, dans une localité de villégiature ou au cours d'un voyage ne pourrait suffire à déterminer son domicile de secours. Malheureusement, cette idée était assez mal traduite : de plus, cette expression de *domicile habituel* manquait de précision, la loi ne déterminant ni les caractères, ni la durée qui devaient servir à la déterminer. Le domicile habituel différait à la fois et du domicile civil et du domicile de secours de la mère. Ce dernier, d'après le décret même de vendémiaire ne pouvait résulter que du séjour d'un an dans une commune (art. 4), alors que l'on concevait très bien que le domicile habituel pût être acquis au bout de quelques semaines. De ce manque de précision naissaient des complications regrettables. Les inspecteurs du service qui n'étaient point guidés par des règles fixes interprétaient à leur gré et d'une façon souvent divergente ce terme équivoque : de là des décisions que l'on peut justement, dit le projet de loi de 1892, qualifier d'arbitraires (1), et contre lesquelles les départements lésés étaient naturellement les premiers à protester.

La loi de 1893 était beaucoup plus explicite. L'enfant,

(1) *J. Off* A. S., 1892, p. 106.

déclarait-elle, a le domicile de secours de son père. Si la mère a survécu au père ou si l'enfant est un enfant naturel reconnu par sa mère seulement, il a le domicile de sa mère. En cas de séparation de corps ou de divorce des époux, l'enfant légitime partage le domicile de l'époux à qui a été confié le soin de son éducation. Enfin l'enfant qui ne rentre dans aucun de ces cas a comme domicile de secours le lieu de sa naissance (art. 6, 2° et 3° *in fine*).

Quant au domicile de secours des parents, il était déterminé par une résidence habituelle d'un an dans une commune postérieurement à la majorité ou à l'émancipation et en outre, pour la femme, par le mariage : la femme, en effet, du jour de son mariage acquérait le domicile de secours de son mari (art. 6, 1° et 3°).

La loi de 1893 était clairement rédigée, mais elle offrait, de même d'ailleurs que le décret de vendémiaire, un sérieux désavantage : c'est qu'elle obligeait toutes les fois qu'une mère venait solliciter l'admission de son enfant, à faire une enquête qui portait sur la recherche, suivant la disposition envisagée, soit de son domicile habituel, soit de son domicile de secours. Or, ces enquêtes étaient fatalement exclusives de tout secret : aboutissant souvent à de petites communes, conduites quelquefois par des intermédiaires maladroits, elles en arrivaient à trahir les fautes que les filles-mères pensaient parvenir à dissimuler en allant confier leur enfant à un hospice dépositaire parfois fort éloigné de leur département d'origine. Si nous ajoutons à cette divulgation forcée qui pouvait avoir des conséquences déplorables, les inconvénients qui résultaient, pour la santé des enfants, des rapatriements ainsi obtenus, à la suite de ces enquêtes, des départements d'origine, la rupture de tout lien d'affection avec leurs nourriciers primitifs, nous croyons avoir démontré suffisamment combien la sup-

pression de la recherche du domicile de secours formait une réforme désirable (1).

Cette réforme pouvait aboutir par une simple modification dans la fixation même du domicile de secours. Mais cette modification constituait précisément le problème difficile à résoudre, problème qui fit l'objet de solutions fort diverses au cours des travaux préparatoires de la loi de 1904. Constatons tout d'abord que la suppression de la recherche du domicile de secours intéressait particulièrement les enfants abandonnés peu après leur naissance et au sujet desquels les mères tenaient à conserver le secret le plus absolu : la question était beaucoup moins aiguë lorsqu'il s'agissait d'enfants plus âgés, dont il aurait été difficile de dissimuler complètement l'existence, ou bien d'enfants légitimes, ou encore d'orphelins. Pour ceux-ci, la nécessité du secret ne s'imposait plus avec la même force ; mais il était néanmoins désirable que, même à leur égard, les enquêtes indispensables à la détermination du domicile de secours et qui retardaient naturellement l'admission de l'enfant, qu'il aurait fallu parfois immédiate, fussent supprimés. Les premiers projets ne donnaient pas cependant à la question une solution aussi radicale : ainsi, M. Brueyre, dans son projet de loi proposé au conseil supérieur, fixait le domicile de secours de l'enfant abandonné à son lieu de naissance, et celui de l'orphelin pauvre ainsi que celui de l'enfant de parents déchus au domicile de secours de leurs parents. Le pro-

(1) Constatons cependant que le département de la Seine, qui pratiquait largement l'admission à bureau ouvert, ne s'inquiétait pas du domicile de secours avant de recevoir l'enfant. Il cherchait, il est vrai, à le connaître ensuite. Mais l'enquête n'avait rien d'obligatoire ni d'officiel et l'intérêt de l'enfant était toujours sauvegardé par son admission immédiate. Enfin, pour assurer complètement le secret, le rapatriement n'était opéré que du consentement de la mère.

jet de loi de 1892 et le projet de la commission du Sénat fixèrent au contraire le domicile de secours de tous les enfants compris dans le service (sauf les enfants trouvés et les enfants admis à bureau ouvert) à leur lieu de naissance. Ce mode de détermination présentait déjà certains avantages, ainsi pour les filles-mères : il est certain, en effet, que la femme qui veut dissimuler sa grossesse, ne va pas accoucher à l'endroit même où elle a commis sa faute. Le lieu de naissance de l'enfant sera, la plupart du temps, une grande ville où elle est venue se dissimuler. L'enquête qui servira à déterminer ce lieu de naissance n'aura pas les résultats funestes qu'avaient celles conduites en suivant les règles posées par les lois de vendémiaire ou de 1893. Mais, quoi que l'on fasse, du moment que l'on admet que le domicile de secours peut être ailleurs qu'au lieu où l'enfant est porté, on laisse aux départements la possibilité de faire une enquête et nous avons reconnu que ce principe même de l'enquête est mauvais.

Il fallait, par conséquent, pour enlever aux départements tout intérêt à faire des recherches, décider que le domicile de secours de tout enfant admis dans le service des assistés nè serait autre que le département même qui l'aurait primitivement recueilli. Ce qui n'était, somme toute, que supprimer indirectement le domicile de secours. La loi de 1904 l'a ainsi compris, car elle décide dans son article 39 (dont le texte a été remanié par la commission du Sénat entre la première et la deuxième délibération de cette assemblée) :

Les enfants désignés dans le paragraphe premier de l'article 6 (enfants trouvés) et les enfants admis en exécution du paragraphe 3 de l'article 9 (à bureau ouvert) ont leur domicile de secours dans le département où ils ont été portés à l'hospice dépositaire.

Les enfants désignés dans l'article 3 (enfants secourus) ont leur domicile de secours dans le département où ils sont nés.

Les enfants désignés dans l'article 4 (enfants en dépôt), dans l'article 5 (enfants en garde), et dans les paragraphes 2, 3, 4 et 5 de l'article 6 (enfants abandonnés, orphelins pauvres, enfants délaissés, maltraités ou moralement abandonnés) ont leur domicile de secours dans le département où ils ont été recueillis.

Les dépenses occasionnées par des enfants n'ayant leur domicile de secours dans aucun département sont remboursées par l'Etat.

La solution adoptée pour les enfants trouvés et les enfants de moins de 7 mois admis, sans formalités aucunes, à bureau ouvert, s'imposait par la force même des circonstances. Quant à celle admise en faveur des abandonnés et des orphelins pauvres (elle englobe, en outre, comme l'indique clairement l'énumération du paragraphe 3, la presque généralité des pupilles et des protégés de l'assistance) (1), il est aisé de constater qu'elle conduit en définitive à la suppression du domicile de secours et des recherches qu'entraînait la détermination de ce domicile.

A quoi donc, en effet, serviraient à présent ces recherches puisque le département qui a recueilli un enfant ren-

(1) Par là même nous sommes obligés d'anticiper sur nos développements antérieurs, de même que nous l'avons fait d'ailleurs quand nous avons parlé du régime financier du service des enfants assistés tel qu'il a été réorganisé par la loi de 1904 et applicable à toutes les catégories d'enfants dépendant de l'administration, enfants de la loi de 1889 et de celle de 1898 compris. Il reste donc acquis que le domicile de secours des moralement abandonnés visés par les deux titres de la loi du 24 juillet 1889, ainsi que celui des enfants victimes ou auteurs de crimes ou de délits confiés à l'Assistance en vertu de la loi du 19 avril 1898, après avoir été déterminé jusqu'à ce jour et suivant les cas par les lois de l'an II et de 1893, est maintenant régi d'après les principes adoptés par la loi de 1904.

trant dans une des catégories envisagées par le § 3 est certain maintenant de ne pouvoir obtenir aucun remboursement du département d'origine ? D'où plus d'enquêtes, plus de secrets dévoilés, par suite plus de contestations entre départements et plus de demandes de rapatriement plus ou moins justifiées, mais dans tous les cas toujours préjudiciables soit à la mère, soit à l'enfant. Toutefois il faut rapprocher cette disposition de l'article 39 de l'article 9 §§ 2 et 3. Si, en effet, les départements sont obligés de recevoir sans condition tous les enfants âgés de moins de 7 mois que l'on vient leur apporter à l'hospice dépositaire, ils reprennent cependant toute leur liberté d'appréciation dès que l'enfant dont on sollicite l'admission aura dépassé cet âge. Dans ce dernier cas, ils feront certainement des enquêtes pour savoir si l'enfant remplit bien, par sa situation, les conditions voulues pour être admis au nombre des assistés. Mais ces enquêtes ne pourront pas avoir les résultats désastreux provenant trop souvent de celles qui avaient pour but unique la recherche du domicile de secours ; elles ne porteront que sur la situation actuelle de la mère, elles seront faites à un moment où le secret n'est plus nécessaire ; de plus, n'ayant pas pour but de mettre à la charge d'un département voisin une série de dépenses, il est à croire qu'elles ne seront pas conduites avec la même âpreté et la même rigueur. Nous pensons donc que le législateur en ordonnant dans l'article 39 la suppression presque complète du domicile de secours a fait preuve d'une initiative heureuse et qui forme un juste complément à la pratique de l'admission à bureau ouvert.

La suppression du domicile de secours, comme le laissent entendre ces derniers mots, n'est cependant pas absolue, et nous voulons insister en terminant sur cette idée : il existe, en effet, une catégorie d'enfants, les secourus, vis-à-vis desquels la recherche de ce domicile va

être encore possible (1). Et, par une bizarre anomalie, ce sont précisément les seuls enfants pour qui cette recherche n'était généralement pas admise dans les départements avant la loi du 27 juin 1904. Alors qu'en matière d'enfants assistés recueillis, les départements ne manquaient jamais d'exercer les uns contre les autres des répétitions à raison des dépenses faites pour les enfants étrangers à leur circonscription, ils conservaient d'ordinaire à leur charge les dépenses occasionnées par les secours temporaires destinés à prévenir ou à faire cesser les abandons, bien que ces secours fussent compris au nombre des dépenses extérieures du service aux termes de l'article 3, 1° de la loi du 5 mai 1869. Cette exception avait été expliquée de plusieurs façons : soit par l'intérêt financier minime qu'offrait la récupération de ces secours essentiellement temporaires, soit par le défaut de réglementation les concernant et qui empêchait certains départements très larges dans l'attribution de ces secours de s'adresser à d'autres départements ne leur consacrant que des crédits insuffisants, soit enfin par ce fait que les conseils généraux exigeaient pour l'attribution de ces secours une résidence d'une certaine durée dans le département, ce qui constituait pour ainsi dire un domicile de secours spécial. Quoiqu'il faille penser de ces explications, nous ne pouvons que regretter la pratique introduite par la loi nouvelle : nous savons, en effet, que la promptitude dans leur allocation est une des conditions essentielles au bon effet des secours temporaires. Nous craignons donc que les enquêtes préalables, que vont dès maintenant entraîner les demandes concernant ces secours, ne soient causes de retards préjudiciables dans leur attribution.

(1) Pour eux ce domicile est fixé comme le décide le paragraphe 2 de l'article 39, dans le département où ils sont nés.

DEUXIÈME PARTIE

DES ENFANTS MALTRAITÉS OU MORALEMENT ABANDONNÉS

CHAPITRE PREMIER

Insuffisance de la protection légale vis-à-vis de l'enfance maltraitée ou moralement abandonnée avant 1889. — Entraves apportées par ce défaut de protection aux œuvres de la bienfaisance publique ou privée.

Il existe, surtout dans nos grandes villes, de nombreuses catégories d'enfants qui, pour ne pas rentrer dans les classifications données par les lois administratives sur les matériellement abandonnés, n'en sont pas moins intéressantes. Ce sont les moralement abandonnés, à côté desquels nous pourrions placer les maltraités victimes des sévices de leurs parents. Les moralement abandonnés eux-mêmes peuvent se diviser en deux classes : ceux qui sont dévoyés par suite des vices ou de l'indignité de leur famille et ceux, au contraire, que seules la misère ou l'indigence de leurs auteurs livrent constamment à eux-mêmes et aux dangers de la rue. Parmi les premiers, nous classerons les enfants que des parents dénaturés excitent au vol, à la mendicité, à la prostitution ; parmi les seconds, les enfants de ména-

ges ouvriers que les nécessités de l'industrie moderne privent de leurs gardiens naturels pendant tout le cours de la journée, ou bien encore les enfants de familles nécessiteuses que la maladie ou la disparition de leurs parents laissent sans surveillance ni protection efficace. Enfin, les maltraités comprennent cette longue série d'enfants martyrs dont le nombre a fini par émouvoir l'opinion et amener le vote des deux lois protectrices du 24 juillet 1889 et du 19 avril 1898. Toutes ces catégories d'enfants méritent, en effet, à des titres divers, l'attention et la protection du législateur. Il n'est pas besoin d'insister sur cette idée, au moins pour les petits maltraités : les mauvais traitements endurés par des êtres sans défense et venant surtout de la part de ceux qui sont considérés comme leurs guides et leurs soutiens sont des actes par trop révoltants, et l'on est en droit de s'étonner que le législateur ait attendu si longtemps pour leur assurer une protection efficace. Quant aux moralement abandonnés proprement dits, il n'est pas moins indispensable de s'occuper d'eux, et ici l'intérêt privé, particulier, se double d'un intérêt social. Ce sont, en effet, ces enfants qui, soit corrompus par leur propre famille, soit livrés sans défense à leur esprit d'indépendance et de vagabondage, errent constamment dans nos rues, puis prennent l'habitude de ne plus revenir au domicile de leurs parents, se livrent d'abord à la mendicité plus ou moins déguisée, ensuite au vol, et, après plusieurs arrestations suivies de relaxes, finissent par peupler nos maisons de correction.

Quel rôle a joué vis-à-vis de ces enfants l'Assistance publique ? Jusqu'en 1880, nous le verrons, elle ne s'en est pas préoccupée, et encore à ce moment ce n'est que pour le département de la Seine et sur l'initiative généreuse du conseil général qu'un service spécial fut créé en leur faveur. Il nous faudra parvenir au vote de la loi du 24 juil-

let 1889 pour voir le service des moralement abandonnés définitivement constitué pour toute la France. Il faut voir la cause de cette création si tardive non seulement dans les difficultés pécuniaires que soulève la mise en pratique d'un nouveau service public, mais encore dans l'organisation de la puissance paternelle telle qu'elle était conçue dans le Code civil. Aussi, avant d'aborder l'étude des premières mesures de protection prises par l'Assistance, devons-nous faire un rapide résumé des dispositions de notre Code et des lois postérieures relatives à l'exercice et à l'étendue du pouvoir laissé au chef de famille et montrer combien le défaut de sanctions effectives aux abus de ce pouvoir a gêné, et, en quelque sorte, annihilé les efforts de la charité publique et privée en faveur de l'enfance maltraitée ou en danger moral.

Deux conceptions différentes se sont trouvées en présence lors de la rédaction du Code civil quand on traita du chapitre relatif à la puissance paternelle. L'un provenait de notre droit écrit et éveillait le souvenir de l'ancienne *patria potestas* romaine : la puissance paternelle y était surtout considérée au point de vue de l'intérêt du père ; l'autre reproduisait les tendances de notre législation coutumière inspirée elle-même des coutumes germaniques et considérait surtout l'intérêt de l'enfant. De ces deux conceptions si opposées d'une même institution, quelle est celle qui se retrouve dans le système de notre Code ? Ses rédacteurs ont-ils envisagé la puissance paternelle comme un droit absolu en faveur du père ou comme un ensemble de droits et de devoirs envers l'enfant ?

Si l'on envisage d'une façon générale l'œuvre du législateur et surtout si l'on consulte les travaux préparatoires il est facile de s'apercevoir que l'idée dominante a été l'idée de protection des intérêts de l'enfant correspondant

par conséquent à la tradition coutumière. D'autre part, le Code, dans trois articles d'une portée générale (articles 203, 371, 372), a nettement indiqué les droits et les devoirs des parents. L'idée de corrélation entre ces droits et ces devoirs ne fait pas de doute. Malheureusement, le Code a oublié de donner une sanction logique aux principes qu'il avait posés : à savoir que si les parents ne remplissent pas leurs charges envers leurs enfants ou s'ils abusent de leur autorité contre eux, la société doit intervenir à juste titre pour les priver de leurs droits ou tout au moins les restreindre. Faudrait-il cependant aller jusqu'à dire qu'en aucun cas le Code civil ne s'occupe de protéger l'enfant contre ses parents ? Ce serait exagérer, car il existait, dès avant 1889, certaines situations dans lesquelles la puissance paternelle était modifiée ou amoindrie (1). Mais il importe de remarquer que le législateur n'a prévu que des cas spéciaux, des modifications de l'exercice de la puissance paternelle accessoires à des modifications dans la situation réciproque des parents, des limitations restreintes à tel ou tel attribut de cette puissance, et qu'il n'a admis nulle part le principe d'une déchéance totale faisant perdre tous ses droits au père de famille qui en aurait abusé. La conception de la déchéance telle que nous la rencontrons dans la loi de 1889 n'existe pas dans le Code civil.

L'enfant y est donc insuffisamment protégé contre les abus de pouvoir émanant de ses parents. Mais ce défaut de sanction que nous venons de relever à l'encontre du Code civil n'a-t-il pas été aperçu et corrigé par des lois postérieures ? Jusqu'en 1889 nous ne rencontrons que

(1) Restrictions légales au droit de correction (articles 377, 380, 381, 382). Voir aussi dans le cas de divorce (articles 240 et 302), de séparation de corps (article 240), d'interdiction judiciaire (article 502).

deux textes seulement, édictés d'ailleurs à de longues années d'intervalle et qui ont admis plus ou moins pleinement l'idée d'une déchéance encourue par les parents indignes. Et encore, par suite de leurs vices de rédaction, leur application pratique est-elle presque toujours demeurée à peu près nulle. Ces deux textes dont nous allons exposer rapidement les points principaux, sont l'article 335, § 2 du Code pénal et la loi du 7 décembre 1874.

L'article 335, §2 du Code pénal est relatif aux peines accessoires entraînées par le délit d'excitation habituelle des mineurs à la débauche visé à l'article 334. Il décide que si ce délit a été commis par le père ou la mère, le coupable sera, en plus des peines portées au paragraphe précédent, privé des droits et avantages à lui accordés sur la personne et sur les biens de l'enfant par le Code civil, livre 1^{er}, titre IX, *De la puissance paternelle*. Cette disposition, qui contenait cependant en germe toute la législation protectrice de 1889, n'en restait pas moins insuffisante. D'abord, elle ne visait qu'un cas particulièrement grave de dépravation morale chez les parents. Mais pour d'autres abus tout aussi criants de la puissance paternelle, le Code pénal restait muet. Ainsi les parents condamnés pour attentat à la pudeur ou pour viol commis sur la personne de leurs enfants conservaient dans toute sa plénitude leur puissance paternelle. Ensuite, l'interprétation que donnait à l'article 334 la jurisprudence était loin d'en faciliter l'application. En effet, la Cour de Cassation, après avoir appliqué ce texte à quiconque excitait à la débauche des personnes mineures de l'un ou de l'autre sexe, quand même le coupable aurait agi sans aucune idée de lucre et dans le seul but de se procurer des satisfactions personnelles, décida, par un arrêt solennel du 18 juin 1840; que l'article 334 ne pouvait s'appliquer désormais qu'au proxénète. C'était dire que le père ou la mère qui avait

corrompu son enfant pour satisfaire ses propres passions pouvait avoir commis un attentat à la pudeur, mais ne tombait pas sous le coup de l'article 334 et par suite des déchéances qu'il édicte. Heureusement, la Cour suprême en revint à sa première interprétation. Mais il n'en reste pas moins dans les termes mêmes de cet article une source de difficultés des plus sérieuses : c'est qu'il ne punit l'excitation des mineurs à la débauche que lorsqu'il y a excitation habituelle. Or, rien n'est plus malaisé à établir que la preuve des délits d'habitude. Aussi, faute de preuves suffisantes, les parents ont-ils pu souvent échapper à une répression justement méritée. Enfin, deux graves reproches pouvaient être formulés contre la rédaction même de l'article 335. Il n'organisait, en effet, qu'une demi-mesure entraînant seulement une déchéance partielle : en n'enlevant au parent coupable que les droits énumérés au titre IX, il laissait subsister à son profit tous les autres droits qui n'étaient pas mentionnés dans ce titre (droit d'émancipation, de consentement au mariage, à l'adoption). Cette déchéance partielle n'était d'ailleurs encourue qu'à l'égard de l'enfant victime. Quant aux conséquences de la déchéance prononcée, elles n'étaient pas pratiquement organisées. Supposons, par exemple, un père et une mère condamnés conjointement comme auteur et complice pour délit d'attentat aux mœurs contre la personne de leur enfant et frappés de déchéance. A qui va être confiée la petite victime ? L'article 335 est muet sur ce point. La constitution d'une tutelle de droit commun serait encore la meilleure solution, mais encore faut-il que l'enfant ait une famille convenable et des parents disposés à se charger de lui. Sinon, le tribunal n'a d'autre ressource que de le confier à une personne ou à un établissement charitable. Quant à l'Assistance publique, rien ne l'oblige à le recevoir.

Nous adressons à peu près les mêmes critiques à la loi du 7 décembre 1874, « relative à la protection des enfants employés dans les professions ambulantes ». On se préoccupa, à ce moment, du sort misérable réservé aux enfants employés, soit par leurs parents, soit par des étrangers, dans des professions excentriques, telles que celle d'acrobate, de saltimbanque, de charlatan, etc., qui ne servent, la plupart du temps, qu'à dissimuler un état de mendicité habituelle (1). Cette loi, conçue dans un excellent esprit, semble protéger très complètement ces enfants non seulement matériellement en interdisant de les employer, s'ils ont moins de 16 ans, à des exercices périlleux, mais aussi moralement en défendant de les exhiber dans des représentations foraines au-dessous du même âge, au moins quand ils sont en compagnie d'étrangers, et en frappant sévèrement ceux qui les obligent à se livrer à la mendicité. Les articles 2 et 3 concernent particulièrement les parents et décident que ceux d'entre eux « qui auront livré soit gratuitement, soit à prix d'argent, leurs enfants âgés de moins de 16 ans aux individus exerçant les professions ci-dessus spécifiées ou qui les auront placés sous la conduite de vagabonds, de gens sans aveu ou faisant métier de la mendicité », de même que ceux « qui auront employé leurs enfants de même âge à la mendicité habituelle » pourront être privés des droits de la puissance paternelle.

La déchéance édictée par ces textes n'est sans doute qu'une déchéance facultative laissée à la disposition du juge, seul maître de la prononcer s'il juge que l'indignité

(1) Voir dans le livre de M. Jacques Bonzon : *La législation de l'enfance* des modèles de contrats passés par les parents des petits italiens et des petits savoyards, et qui constituent une véritable exploitation de l'enfance ouvertement pratiquée.

des parents justifie l'application de cette pénalité accessoire. La déchéance instituée par l'article 335 du Code pénal résultait au contraire *ipso facto* du fait de la condamnation. Mais la déchéance de la loi de 1874 est plus large dans sa portée : elle est totale, s'étend à tous les attributs de la puissance paternelle, s'applique à tous les enfants du déchu nés ou à naître. Malheureusement, le silence de la loi quant à la dévolution des droits enlevés aux parents, la difficulté que présentait l'organisation d'une tutelle, le défaut d'intervention de l'Assistance publique qui n'était nulle part nommée et à laquelle d'ailleurs on n'avait point fourni les ressources nécessaires pour prendre charge d'enfants qui ne rentraient pas dans les catégories légales, firent que l'application de cette mesure de protection resta à peu près nulle (1).

Telles étaient les seules dispositions législatives portant atteinte au pouvoir des parents avant la loi du 24 juillet 1889. Elle se trouvaient si manifestement insuffisantes que d'un côté la doctrine, de l'autre la jurisprudence cher-

(1) On fit à plusieurs reprises cette pénible constatation dans les séances de la Société générale des Prisons où s'élaboraient les premiers projets législatifs qui devaient aboutir à la loi de 1889. Voir *Revue Pénitentiaire* (Bulletin de la Société générale des Prisons), 1880, p. 430 et 372. Quand par hasard la loi fut appliquée, l'Assistance publique, qui, en vertu de circulaires ministérielles dont nous avons parlé dans notre première partie, recueillait provisoirement les enfants de parents détenus, était fort embarrassée sur la conduite à tenir vis-à-vis des parents lors de leur libération. Devait-elle leur rendre leurs enfants malgré la déchéance prononcée par les tribunaux ? Aucun texte dans ce cas ne l'investissait, en effet, de la tutelle. De plus aucun crédit ne lui était alloué pour cette catégorie d'enfants. Voir à ce sujet la *Rev. pénit.*, 1880, p. 569. (Communication à la Société des Prisons, de M. Théophile Roussel). Jusqu'à la loi de 1889, cette situation équivoque ne fut pas tranchée. Peu de temps cependant avant le vote de cette loi, un jugement du tribunal de la Seine, du 15 mars 1889, et un arrêt de la Cour de Paris du 19 février 1889, avaient fait application de la loi de 1874 et confié expressément les enfants à l'Assistance publique. Rapportés dans La'oir : *Code de la Puissance paternelle*, t. I, p. 8, note 1.

chèrent à donner aux tribunaux un droit de contrôle nécessaire pour réfréner les abus que les pères et mères pouvaient faire de leur autorité. Malheureusement, il était difficile de trouver, dans un texte précis, la justification de ce pouvoir supérieur de contrôle attribué aux magistrats. Quelques auteurs, confondant la puissance paternelle avec la tutelle, s'étaient appuyés sur l'article 444 du Code civil pour justifier l'intervention des tribunaux. Mais si ces derniers peuvent exclure ou destituer de la tutelle sur leurs propres enfants les parents d'une conduite notoire, il ne s'ensuit pas qu'ils puissent leur enlever du même coup les divers attributs de la puissance paternelle qui ne se rattachent pas à la tutelle. Quant à l'article 302, sur lequel on essayait aussi de se fonder, il a été écrit en vue d'une hypothèse spéciale, celle du divorce, et s'il permet dans ce cas aux juges d'enlever le droit de garde et d'éducation même à l'époux en faveur duquel le divorce a été prononcé, il nous paraît que c'est en faire une extension abusive que de la déclarer applicable à des hypothèses différentes de celle qu'il envisage. La doctrine s'appuyait encore sur l'adoption par le Code civil, en matière de puissance paternelle, de la tradition coutumière favorable aux intérêts de l'enfant; mais si l'esprit général du Code semble justifier cette opinion, au moins cette adoption n'a-t-elle pas été consacrée par les textes, et ce n'est pas sur une tendance dépourvue de sanction positive que l'on peut échafauder une théorie juridique; puis sur l'ancien pouvoir discrétionnaire de réglementation que les coutumes reconnaissaient aux parlements relativement aux pouvoirs du père : mais dans son article 5, le Code civil a formellement refusé ce pouvoir général de réglementation aux juges de notre époque. Cependant, le plus grand nombre des auteurs ont été d'avis qu'il fallait admettre le contrôle judiciaire en le

rattachant moins à un principe qu'à une nécessité (1). C'était là un aveu probant de l'impuissance où l'on se trouvait de donner un fondement juridique à cette théorie.

La jurisprudence ne l'en consacra pas moins pratiquement dans de nombreuses décisions et jusqu'en 1889 affirma presque unanimement son droit de contrôle. Elle reconnaissait d'ailleurs que le principe même de la puissance paternelle était intangible et inviolable, que la qualité de père, la jouissance même de ce droit ne pouvait être ravie, mais que les divers attributs de cette puissance pouvaient être séparés du droit lui-même et que, notamment, leur exercice pouvait être enlevé au père pour le plus grand intérêt de l'enfant et dévolu à un parent ou même à une tierce personne. En conséquence, les tribunaux s'arrogèrent le pouvoir de restreindre sur la demande soit de la famille, soit du tuteur ou subrogé-tuteur quelques-uns des droits dont les pères et mères se trouvent investis, notamment les droits de garde et d'éducation au sujet desquels les abus sont les plus fréquents et les plus aisés à constater et les recueils judiciaires nous montrent qu'ils allèrent souvent fort loin dans leur liberté d'appréciation. Néanmoins, l'utilité de cette jurisprudence était si manifeste en l'absence presque complète de dispositions entraînant la déchéance dans nos codes et dans la législation postérieure, l'exercice illimité de la puissance paternelle non réfrénée par ce moyen indirect aurait pu conduire à des conséquences si désastreuses, que ce système du droit de contrôle, très difficilement soutenable en droit strict, mais conforme aux principes d'équité et aux nécessités de la pratique, obtint au moins jusqu'à la promulgation de la loi sur la déchéance, l'adhésion à peu

(1) Demolombe, t. VI, nos 367 et suivants.— Aubry et Rau, t. VI, § 550, texte et note 24 ; et § 551, texte et notes 5, 6, 14.

près générale des auteurs et des praticiens (1). Les services qu'il a rendus justifient d'ailleurs amplement cette approbation.

Cependant, il existait nombre de situations dans lesquelles la mise en pratique du droit de contrôle était difficile pour ne pas dire impossible, et c'est précisément dans ces situations que l'exercice de ce contrôle aurait été le plus désirable. La jurisprudence retirait bien certains de leurs droits aux parents qui maltraitaient ou corrompaient leurs enfants, mais encore fallait-il pour cela que ce retrait fût demandé. Il était donc nécessaire que l'enfant eût quelques membres de sa famille décidés à s'intéresser à lui, disposés en particulier à assumer les lenteurs, les désagréments et les frais d'une action en justice, voire même à accepter, le cas échéant, la charge souvent lourde de son éducation. Or, ces conditions se rencontreront-elles facilement chez les familles pauvres qui fournissent presque exclusivement le contingent des jeunes maltraités ou moralement abandonnés ? S'ils s'agit d'un enfant de la classe aisée, et dans le cas où ses intérêts soit matériels, soit moraux, seraient mis en péril par le fait de ses parents, il est très possible qu'un parent intervienne et pousse son intervention jusque devant les tribunaux. Mais dans les classes populaires, les liens de parenté se dénouent avec la plus grande facilité à partir d'un certain degré. Comment pourrait-il en être autrement, alors que l'intérieur, le foyer même de l'ouvrier est désagrégé, détruit par la nécessité du travail quotidien séparant dès le matin le père, la mère des enfants. Les parents même les plus proches

(1) Nous verrons plus loin qu'il n'en est plus de même depuis la mise en pratique de la loi du 24 juillet 1889. Ce texte établissant des cas particuliers et spécialement désignés de déchéance mis en action au moyen d'une procédure particulière paraît bien avoir mis fin à l'ancien droit de contrôle des tribunaux.

deviennent ainsi peu à peu et très facilement des étrangers les uns pour les autres ; à plus forte raison doit-il en être de même pour les collatéraux sur la sollicitude desquels on n'est guère en droit de compter. A supposer même que l'enfant possède une famille à portée de connaître l'abandon matériel ou moral dont il est l'objet de la part de ses parents, ou les mauvais traitements qu'il endure, n'est-il pas à craindre qu'elle ne demeure indifférente soit qu'elle redoute les conséquences d'une dénonciation, soit qu'elle soit tombée elle-même à un niveau assez bas pour ne plus s'émouvoir de ces turpitudes ? Qui donc, alors, en l'absence de la famille, assurera la défense de l'enfant et comment le pouvoir tutélaire des juges trouvera-t-il utilement à s'exercer ? Ce ne sera pas la mère qui prendra l'initiative d'une action ; elle est placée trop fortement sous l'autorité de son mari. Peut-on, sans ironie, songer à l'initiative de l'enfant lui-même ? Quant au ministère public, il a assez d'autres fonctions et ne doit pas jouer un rôle d'inquisiteur, il ne peut connaître et poursuivre les abus que lorsque ces abus lui ont été signalés (1).

Dans bien des cas, par conséquent, ni la législation, ni la jurisprudence n'avaient réalisé d'une façon vraiment efficace la protection de l'enfance contre les abus de toute nature qu'engendre le mauvais usage de la puissance paternelle. Les parents même indignes échappaient le plus souvent à toute répression et demeuraient en possession de tous leurs droits. Ils pouvaient ainsi exercer impunément une détestable influence sur leurs enfants et ceux-ci étaient fatalement destinés à devenir de petits vagabonds ou mendiants, plus tard de jeunes délinquants.

(1) Il y a là un défaut regrettable de sanction des droits de l'enfant, dû en grande partie à la faiblesse du principal intéressé. On peut constater malheureusement dans la plupart des lois protectrices de l'enfance une insuffisance d'application imputable à la même cause.

Aussi le nombre toujours croissant d'arrestations concernant les mineurs de 16 ans, le peu d'efficacité qu'elles semblaient d'ailleurs produire (l'enfant étant la plupart du temps rendu à sa famille et replongé dans le milieu malsain où il s'était corrompu), finirent-ils par émouvoir tous les hommes de cœur qui s'attachaient à enrayer la marche de la criminalité juvénile, en même temps qu'à combattre toutes les formes que pouvait prendre l'exploitation de l'enfance par les parents. Successivement M. Félix Voisin, dans son rapport de 1875 sur la revision de la loi du 5 août 1850, cherchait à réorganiser sur de nouvelles bases plus favorables aux jeunes détenus notre éducation correctionnelle, et M. le pasteur Robin, au début de 1878, donnait lecture, devant la Société générale des Prisons qui venait de se fonder, d'un rapport sur la protection et le redressement de l'enfance abandonnée et insoumise dans les pays anglo-saxons. A côté des maisons d'éducation correctionnelle réservées aux enfants coupables, il proposait, à titre de mesure purement préventive, la création d'écoles industrielles semblables à celles qui existent en Angleterre et aux Etats-Unis (1). Cette étude donnait lieu au sein de cette société, pendant tout le cours des années 1879 et 1880, à des discussions fécondes qui furent en quelque sorte les prémisses de la loi protectrice du 24 juillet 1889. En même temps, un simple particulier, M. Georges Bonjean, alors juge suppléant au Tribunal de la Seine, fondait, sous le nom de « Société générale de protection de l'enfance abandonnée ou coupable », une puissante association charitable qui se proposait comme but, en se substituant aux parents indignes ou incapables, l'éducation des enfants en danger moral et le relèvement des jeunes délinquants.

(1) *Rev. pénit.*, 1878, p. 6 et suivantes, 211 et suivantes.

L'Assistance publique ne pouvait pas, au moins dans le département de la Seine où elle était puissamment organisée, rester étrangère à ce généreux mouvement. Elle ne s'occupait jusqu'en 1880 que des trois catégories d'enfants mentionnés dans le décret de 1811 et encore les circulaires ministérielles postérieures, telles que la circulaire Corbière, de 1823, qui excluait les orphelins et les enfants de plus de 12 ans, le refus d'admettre les enfants légitimes en vertu des dispositions de l'article 203 du Code civil, enfin la négligence de certains parents qui, quelquefois, se désintéressaient complètement de leurs enfants et les laissaient dans le dénuement le plus complet sans se soucier de les conduire à l'hospice dépositaire où ils auraient eu quelque chance d'être recueillis (1), aboutissaient à ce résultat que souvent l'Assistance ne recevait même pas tous les enfants qu'elle était chargée légalement de secourir (2). En tous cas, comme le constate le rapport adressé en 1880 par le directeur de l'Assistance publique au préfet de la Seine, rien n'avait été fait par le service des enfants assistés soit en faveur des enfants de parents indigents, soit en faveur des enfants corrompus et entraînés au vice par suite de l'indignité de leur famille (3). Pour les indigents, de nombreuses créations, soit de bourses, soit d'orphelinats gratuits ou ne demandant qu'une modique pension, avaient été proposés à la charge de la ville ou du département, mais ces projets furent aban-

(1) Voir sur ce point Brueyre : « Rapport au Comité de défense sur la loi du 24 juillet 1889 et son application » 1891, p. 3 et 10.

(2) Brueyre, *id.* p. 2, note 1. Parmi les jeunes délinquants arrêtés on trouvait une forte proportion d'enfants dont la place aurait été parmi les assistés. Le rapport de M. Guillot, juge d'instruction à Paris, adressé en 1891 au même Comité, indique sur les 1,800 enfants arrêtés chaque année une proportion de 956 orphelins de père et de mère ou de l'un d'eux seulement.

(3) Rapport publié dans la *Rev. pénit.*, de 1880, p. 723 et suivantes.

donnés à cause des dépenses qu'ils devaient entraîner et de peur qu'ils ne contribuassent à relâcher dans la classe ouvrière les liens de famille en donnant aux parents l'idée de faire élever leurs enfants gratuitement aux frais de la collectivité. Pour les enfants moralement abandonnés, au contraire, qui formaient la pépinière des petits mendiants et vagabonds, et dont la protection était plus pressante, les discussions qui eurent lieu au sujet des mesures à prendre à leur égard au Conseil général de la Seine aboutirent à un résultat pratique. En effet, au cours des années 1879 et 1880, grâce à l'heureuse initiative de M. le docteur Thulié et de M. Quentin, directeur de l'Assistance publique, le Conseil général vota les bases d'un nouveau service, dit des moralement abandonnés de la Seine, qui, créé comme annexe du service des enfants assistés, et pourvu de crédits suffisants, fut mis à même de fonctionner dès le 1^{er} janvier 1881 (1).

Les nouvelles catégories d'enfants que l'Assistance publique, devançant de plusieurs années la réalisation de l'œuvre entreprise par le législateur, consentait à recevoir, comprenaient :

1° Les mineurs de 16 ans arrêtés sur la voie publique

(1) Sur le service des moralement abandonnés de la Seine, consulter : 1° Les communications de M. Brueyre, à la Société des Prisons (*Rev. pénit.*, 1880, p. 135 et suivantes; 1881, p. 3 et suivantes; 1883, p. 658 et suivantes) et les articles suivants du même auteur : Les services publics de la protection de l'enfance, conférence faite au Cercle Saint-Simon, le 25 janvier 1886 (*Rev. pénit.*, 1886, p. 735 et suivantes) et : De l'éducation des enfants assistés et des enfants moralement abandonnés (*Rev. pénit.*, 1890, p. 59 et suivantes); 2° Les rapports du directeur de l'Assistance publique au préfet de la Seine (*Rev. pénit.*, 1882, p. 59 et suivantes; 1885, p. 962 et suivantes); 3° Le rapport Roussel de 1882, annexe n° 5, et le rapport de Gerville-Réache, de 1884, chap. VIII; 4° Le répertoire de Béquet, nos 362 et suivants; 5° L'ouvrage du docteur Thulié, sur les enfants assistés de la Seine, 1887; 6° L'article de M. Paul Strauss dans la *Nouvelle Revue* du 15 mars 1887, sur les enfants moralement abandonnés 7° L'ouvrage de M. Collignon, *L'Enfant à Paris*, 1889, p. 370.

pour menus délits, notamment pour vagabondage et pour mendicité, et qui, en vertu de l'article 66 du Code pénal, pouvaient être acquittés comme ayant agi sans discernement et envoyés dans une maison de correction. Ces enfants étaient admis sur la demande d'un magistrat du parquet qui les choisissait parmi ceux qui paraissaient offrir le plus de chances de relèvement. Si les parents étaient inconnus ou disparus, s'ils refusaient de reprendre leur enfant ou s'ils consentaient à signer une déclaration dont nous aurons bientôt à parler et qui remettait la charge de l'enfant à l'Assistance, l'administration les prenait directement des mains du juge d'instruction, leur évitant ainsi la honte d'une comparution en justice. Si l'on se trouvait au contraire en présence de parents indignes ou récalcitrants, qui, plutôt que de confier leur enfant aux mains d'institutions ou de personnes charitables, préféreraient le reprendre, sauf à le laisser de nouveau sans surveillance et sans éducation, l'Assistance faisait précéder l'admission d'un jugement de mise en correction. L'enfant relevait alors de l'administration pénitentiaire qui le plaçait en état de libération provisoire dans le service des enfants assistés.

2° Les enfants arrêtés pour diverses causes par les agents de la Préfecture de police, dont la plupart étaient relâchés après un court séjour au dépôt et même simplement au poste, ou remis entre les mains des parents réclameurs, et dont les autres étant déferés au parquet composaient la catégorie qui précède.

3° Enfin ceux que leurs parents, soit en raison d'infirmités chroniques, d'indigence ou de la nature de leurs occupations, soit par suite de leurs vices mêmes, se déclaraient dans l'impossibilité de surveiller et de pourvoir d'un état et qui étaient signalés à l'Assistance par les conseillers généraux ou municipaux, les maires, les bureaux de bien-

faisance, les commissaires de police, etc., ou bien dont l'admission était directement sollicitée par les parents. Il n'y avait dans ce dernier cas aucun abus à redouter, car le directeur de l'Assistance restait toujours l'appréciateur de l'impossibilité morale ou matérielle des parents à élever leurs enfants, et, en les recueillant, il était obligé de se tenir dans les limites du crédit affecté par le Conseil général au nouveau service.

Ce n'est pas ici le moment de parler de l'organisation ni du fonctionnement de ce service : contentons-nous seulement d'indiquer que son importance s'accrut rapidement. M. Brueyre estimait, en 1830, à 300 enfants environ ceux que l'Assistance pourrait soustraire chaque année à la comparution devant les tribunaux et à l'application de l'article 66 (R. p. 1880, p. 147). C'étaient aussi les prévisions du directeur de l'Assistance publique (*Ibid.*, p. 748). Dès les neuf premiers mois de sa fondation, le service des moralement abandonnés recueillit 527 enfants (R. p. 1882, p. 71). Cette proportion augmenta dans le cours des années suivantes. Au moment du vote de la loi de 1889, le service recevait annuellement de 7 à 800 enfants, et était inscrit au budget du département de la Seine pour près d'un million (1).

Mais un obstacle des plus sérieux paralysait en partie les efforts de l'Assistance dans son œuvre de régénération de l'enfance. C'était la persistance des droits des parents. La déchéance n'était prononcée que dans quelques circonstances très rares ; quant à la cession volontaire qu'ils pouvaient consentir de leurs droits, elle n'était pas valable au moins en tant qu'elle portait sur la jouissance même du droit (articles 6 et 1388 du Code civil). Ils pouvaient valablement, il est vrai, déléguer temporairement l'exer-

(1) Brueyre, Rapport au Com. de Déf., p. 13.

cice de quelques-uns des attributs de la puissance paternelle (déléguer, par exemple, le droit de garde et d'éducation sur la personne de leur enfant à un particulier, à une institution charitable), mais cette abdication partielle ne leur enlevait naturellement pas le principe même de la puissance. Ils étaient donc libres de retirer à leur gré leur enfant des mains de ceux à qui ils l'avaient confié. L'Assistance était donc dans une situation très défavorable, puisque, la plupart du temps quand elle consentait à recevoir un moralement abandonné, aucune disposition légale ne la protégeait contre les revendications des parents dont les droits subsistaient dans toute leur plénitude. Elle n'avait plus la ressource de s'appuyer, comme elle le faisait quand il s'agissait d'enfants assistés, sur des textes dont nous avons contesté la légalité (article 21 du décret de 1811 et circulaire de 1823), mais qui lui permettaient de triompher souvent des demandes de remise inspirées parfois par les sentiments les plus inavouables. Le directeur de l'Assistance n'avait aucun droit de tutelle sur les moralement abandonnés, ceux-ci n'étaient que ses protégés placés sous son patronage (1).

L'administration essaya de lutter contre ces difficultés. Remarquant les résultats heureux obtenus en Amérique

(1) Toutes ces difficultés n'avaient pas manqué d'être signalées par M. Brueyre à la Société générale des Prisons, lors de la création du service. « L'Assistance n'ignore pas, disait-il, les écueils de toute nature qui parsèment sa route. Le principal, à coup sûr, mais non le seul, c'est que, vis-à-vis des moralement abandonnés, le directeur de l'Assistance n'a les pouvoirs ni d'un père de famille, ni d'un tuteur. Si l'enfant se conduit mal, comment le mettre en correction ? S'il veut s'engager, contracter mariage, comment s'y prendre ? Si, d'autre part, les parents réclament l'enfant placé par nos soins, que faire pour les empêcher de briser nos contrats d'apprentissage, de reprendre l'enfant presque sauvé et de le laisser retomber dans le milieu corrompu dont nous l'avons tiré ?... » *Rev. pénit.*, 1881, p. 16. Voir aussi le rapport du directeur de l'Assistance publique, 1881. *Rev. pénit.*, 1882, p. 80 et 81.

par les contrats de cession des droits de la puissance paternelle consentis par les parents au profit des sociétés charitables, elle essaya de se prémunir contre toute immixtion irréfléchie ou coupable de la famille en lui imposant, comme condition préalable de l'admission pour tout enfant, la signature d'un contrat portant abandon de ses droits au profit de l'Assistance. Elle prit comme modèle la formule de contrat adoptée par la grande société américaine de bienfaisance « la New-York Juvenile Asylum », tout en la modifiant quelque peu, de manière à la rendre aussi conforme que possible à nos mœurs et à notre législation. Le contrat était rédigé dans les termes suivants : « Je soussigné..... déclare confier sans conditions et de ma propre volonté, au patronage de l'administration générale de l'Assistance publique à Paris, l'enfant (un tel), et autorise ladite administration à le pourvoir d'un placement convenable, de manière à le mettre en état de se suffire à lui-même par le travail. Je m'engage, en outre, à ne pas m'immiscer dans les placements qui seront procurés à cet enfant, et, dans le cas où je demanderais à le reprendre, à rembourser intégralement à l'administration les frais occasionnés par son entretien, placement en apprentissage, résiliation du contrat, etc... » (Rapport du directeur de l'Assistance publique p. 1881. — R. P. 1882, p. 67.)

Toutefois, en l'état des principes posés par le Code civil, on ne pouvait se faire de grandes illusions sur la valeur juridique de ce contrat. La cession de l'exercice de tel ou tel droit de la puissance paternelle ne portait, nous l'avons vu, aucune atteinte au principe même de cette puissance. Le père restait donc toujours maître de réclamer l'enfant dont il avait confié à un tiers la garde et l'éducation. « Sans doute la résiliation du contrat, s'il y a eu contrat, pourra se résoudre contre lui en dommages-intérêts. Mais là s'arrête le droit du tiers. La personne de l'enfant ne saurait à aucun

point de vue être considérée comme son gage. Le tiers n'a point le droit de rétention et les tribunaux saisis de la question ne sauraient hésiter à rendre l'enfant au père qui le réclame. » (1) Aussi, ceux-là même qui conçurent l'idée de transporter chez nous ce mode de procéder furent-ils les premiers à mettre en doute son efficacité véritable (2). Seulement, en attendant le vote des lois en préparation concernant la protection de l'enfance, on espérait s'en faire une arme pour exercer sur les parents une pression morale et tenir en échec leurs demandes de restitution. La pratique démontra que ce résultat ne pouvait pas toujours être atteint, et M. Brueyre, dans son rapport de 1888 au Conseil supérieur de l'Assistance publique, était obligé de reconnaître que souvent « l'administration avait dû courber la tête devant les revendications de parents qui, contre l'intérêt de leurs enfants, contre la volonté même de ceux-ci, venaient les lui réclamer pour en tirer profit et parfois un profit infâme ».

Une sanction législative manquait donc qui aurait assuré à l'Assistance certains droits sur les enfants qu'elle recevait soit de parents indignes, soit de parents simplement indignes. Cette lacune de la loi était encore plus vivement

(1) Drücker, *De la protection de l'enfant contre les abus de la puissance paternelle*. Th. doct., Paris, 1894, p. 147.

(2) Communication de M. Brueyre à la Société générale des Prisons. *Rev. pénit.*, 1881, p. 16. D'autre part, M. Théophile Roussel formulait ainsi son avis sur ces contrats de cession : « L'Assistance publique... ne se ferait pas trop d'illusion sur la valeur pratique de la formule américaine. S'il en était autrement, l'expérience ne tarderait pas à lui apprendre que pour obtenir de ces contrats l'efficacité constatée à New-York, il faudrait deux choses qui manquent : d'autres mœurs et d'autres lois. Dans les états de la Nouvelle Angleterre non seulement la puissance paternelle ne repose pas sur les antiques assises du droit romain et subit sans difficultés toutes les restrictions qu'un intérêt public bien démontré réclame, mais encore, dans le cas qui nous occupe, son exercice a été limité et réglé formellement par la loi... » *Rev. pénit.*, 1881, p. 801 et 802.

éprouvée par les sociétés de patronage, les établissements privés de bienfaisance, les simples particuliers qui avaient recueilli des enfants ou s'en étaient fait consentir la remise par leur famille. Souvent, en effet, l'Assistance refusait résolument de rendre son enfant à un père indigne, au risque d'un procès dont l'issue lui aurait été certainement défavorable, mais que souvent l'on n'osait pas entreprendre contre elle. Mais les simples particuliers (1) et même les associations privées n'osaient pas essayer ce moyen hasardeux. Ils tentèrent bien au moyen de contrats *sui generis*, dans lesquels on introduisait une clause pénale au cas de retrait prématuré de l'enfant, de tourner les dispositions rigoureuses du Code. Mais nous savons ce qu'il faut penser de tels contrats. M. Bournat, secrétaire général de la Société de patronage des jeunes libérés du département de la Seine, rendant compte, en 1881, des vains efforts faits par cette société pour se constituer des titres inattaquables sur la personne des jeunes délinquants qu'elle désirait recueillir lors de leur comparution devant le tribunal correctionnel, concluait que cette société n'avait pas d'autre ressource pour acquérir quelques droits sur ses protégés que de demander au préalable leur envoi en correction (R. p., 1881, p. 800 et 801). Ainsi, ce maintien exagéré des droits de la puissance paternelle conduisait à des résultats vraiment déplorables : la nécessité d'une loi consacrant la déchéance des parents indignes, et permettant soit à l'Assistance publique, soit aux associations cha-

(1) Le particulier qui avait recueilli un enfant et tenait absolument à s'en garantir la garde avait, il est vrai, une ressource particulière : il pouvait se faire conférer la tutelle officieuse. Mais outre que cette tutelle est soumise par la loi (articles 361 et suivants du Code civil) à des conditions assez difficiles à réaliser, elle imposait en même temps des obligations exceptionnelles qui faisaient souvent hésiter à la demander.

ritables et aux particuliers sous certaines conditions, de se voir attribuer tout ou partie des droits de puissance volontairement abandonnés par ceux qui se trouvaient incapables d'éduquer convenablement leurs enfants, se faisait impérieusement sentir.

CHAPITRE II

La loi du 24 juillet 1889. — Son origine. — Ses dispositions principales. —
Rôle attribué par cette loi à l'Assistance en cas de déchéance (titre 1^{er}).

Cette loi protectrice de l'enfance si impatiemment désirée ne fut promulguée, après bien des vicissitudes et des modifications successives, que le 24 juillet 1889 sous le nom de loi « sur la protection des enfants maltraités et moralement abandonnés ». Retracer son historique, examiner ses dispositions principales en vue de parer à l'indignité ou à l'indigence des parents, enfin étudier de quelle façon elle a pourvu à l'éducation des enfants enlevés à leur famille, soit par suite d'une déchéance encourue, soit par suite d'un dessaisissement librement ou non consenti, en nous attachant spécialement aux droits concédés à l'Assistance publique, tel va être notre plan.

Nous aurions trop à dire si nous voulions examiner à fond les premières mesures projetées en vue de porter atteinte aux abus de la puissance paternelle. Sans remonter jusqu'aux travaux de la commission d'enquête, chargée, en 1872, par l'Assemblée nationale d'étudier la réforme de notre régime pénitentiaire, et qui limitaient dans certains cas présentant de nombreuses analogies avec ceux visés par notre loi de 1889 le droit de garde des parents sur la personne des jeunes libérés, nous prendrons la question telle qu'elle se présentait, dans le cours de 1879, devant la Société générale des prisons, à la suite du rapport de

M. Théophile Roussel relatif « à la situation des moralement abandonnés et aux moyens d'assurer l'œuvre de protection des sociétés charitables », lequel n'était d'ailleurs qu'une suite logique de l'étude de M. le pasteur Robin « sur les écoles industrielles » que nous avons déjà citée dans le chapitre précédent. Ce rapport fut lu dans la séance générale du 12 juin 1879, il était accompagné d'un projet de loi qui, discuté par les membres de la Société en 1880, fut déposé au Sénat le 27 janvier 1881 par MM. Th. Roussel, Bérenger, Dufaure, l'amiral Fourichon, Victor Schœlcher et Jules Simon. Ce projet, qui a été, selon l'expression de M. Brueyre, « la véritable maquette de la loi de 1889 » (1), s'occupait de toutes les catégories d'enfants abandonnés, même des enfants abandonnés matériellement, dont le sort était réglé antérieurement par le décret du 19 janvier 1811 ; on voulait, en effet, couper court aux interprétations restrictives et abusives que les circulaires ministérielles et la jurisprudence des conseils généraux avaient, dans un but d'économie, apportées à ce décret. Deux procédures bien distinctes étaient ouvertes : l'une purement administrative dans le cas d'abandon matériel et lorsqu'on ne se heurtait pas à l'autorité des parents, l'autre judiciaire quand on se trouvait en présence d'un enfant moralement abandonné ou maltraité dont les parents étaient connus et présents. Mais, point à remarquer, les tribunaux, quand ils avaient à intervenir, ne pouvaient prononcer que la perte du droit de garde, le projet de 1881 n'employait nulle part l'expression de déchéance de la puissance paternelle (2).

(1) Brueyre, Rapp. au Com. de Déf., p. 15.

(2) C'est que l'on avait peur de se heurter au respect presque superstitieux que beaucoup d'esprits professaient à l'égard de la puissance paternelle et que l'on considérait comme certain l'échec d'une proposition de loi qui y aurait porté directement atteinte. Voir les observations présentées à ce sujet à la Société des Prisons par MM. Duverger, Pagès et Bérenger. *Rev. pénit.*, 1880, p. 363, 369 et 373.

Ce redoutable problème de la déchéance fut cependant abordé et tranché résolument grâce à l'initiative du Gouvernement. Par arrêté du 15 décembre 1880, le garde des sceaux institua, en effet, à la Chancellerie une commission extraparlémentaire « à l'effet d'étudier les dispositions qui pourraient être proposées aux Chambres relativement aux cas de déchéance paternelle à raison d'indignité, ainsi qu'à la situation légale des enfants indigents ou abandonnés », qui fournit les éléments d'un projet de loi présenté au Sénat par M. Cazot, garde des sceaux, le 8 décembre 1881. On peut dire qu'en réalité c'est ce projet qui, sauf quelques modifications de détail, est devenu la loi du 24 juillet 1889 : le plan, les caractères généraux sont les mêmes, de plus, le principe de la déchéance se trouve nettement posé.

Il est probable que si le projet Cazot eût été soumis tel quel au vote des Chambres, il eût eu quelque chance d'être adopté malgré la façon hardie dont il résolvait la question relative à la déchéance. Malheureusement, il fut renvoyé à la commission du Sénat qui s'occupait déjà de la proposition de loi présentée par M. Th. Roussel. Les membres de cette commission résolurent de réunir en un seul texte les deux projets soumis à leurs délibérations de manière à créer une législation protectrice de l'enfance aussi vaste et aussi complète que possible. Après deux ans d'études et d'enquêtes qui portèrent non seulement sur la France, mais encore sur tous les pays étrangers susceptibles de fournir des exemples intéressants, M. Th. Roussel déposa le 25 juillet 1882, une proposition de loi en 48 articles dans laquelle le projet de la Société des prisons et celui du Gouvernement se trouvaient fondus, en même temps qu'un volumineux rapport dont M. Gerville-Réache disait peu après devant la Chambre « qu'il formait l'ensemble de documents le plus complet et le plus remarquable touchant la

question de l'enfance délaissée ou maltraitée » (1). Votée au Sénat le 10 juillet 1883, cette proposition fut ensuite transmise à la Chambre des députés et déposée devant cette assemblée le 26 mai 1884 avec un rapport de M. Ger-ville-Réache, mais elle ne put être soumise au vote à cause de l'expiration de la législature survenue en octobre 1885.

La nouvelle Chambre fut saisie toujours par M. Ger-ville-Réache et le 13 juillet 1886 d'un projet en 54 articles qui ne faisait que reproduire le texte précédent. Mais l'adoption de ce projet était retardée par la perspective des frais énormes que la législation en préparation pouvait mettre à la charge de l'Etat. Aussi, le Gouvernement, désireux d'aboutir rapidement à une solution, fût-elle partielle, annonça à la Chambre, le 25 février 1888, par l'entremise de M. Henri Monod, son intention de disjoindre du texte en suspens le titre concernant la déchéance et la suspension de la puissance paternelle pour en former un projet de loi distinct et spécial. Ce projet, identique à peu de choses près au projet de la Chancellerie présenté au Sénat en 1881, fut soumis à l'appréciation du Conseil d'Etat. Sur un rapport de M. Courcelle-Seneuil, un nouveau texte y fut délibéré et adopté en juin et juillet 1888. A son tour, le Conseil supérieur de l'Assistance publique, qui venait alors d'être créé, fut saisi de la question. Après avoir entendu un rapport de M. Brueyre, la première section de ce conseil arrêta elle aussi un texte adopté ensuite par l'assemblée générale. Un projet définitif, en grande partie conforme au texte du Conseil supérieur, fut enfin présenté par le Gouvernement à la Chambre et voté en première et en deuxième lecture les 18 et 25 mai 1889. Au Sénat, l'urgence fut déclarée, et le projet, adopté définiti-

(1) Sénat, session ordinaire de 1882, annexe n° 451, et session ordinaire de 1883, annexes nos 232 et 263.

vement le 13 juillet, fut promulgué sous forme de loi le 24 juillet 1889.

Tout en étant aussi bref que possible, nous avons tenu cependant à faire un historique à peu près complet de la loi de 1889 ; aussi aride qu'il puisse paraître, il est cependant fort utile à connaître, et nous aurons à nous y reporter souvent pour comprendre les transformations qu'elle a subies avant sa mise en application.

Cette loi se divise en deux titres bien distincts, dont l'un revêt un caractère pénal et civil à la fois prépondérant, et dont l'autre porte plutôt l'empreinte d'une disposition administrative. Lorsque nous définissions les moralement abandonnés, nous avons été amené à montrer qu'ils se répartissaient en définitive en deux catégories : ceux qui sont laissés à l'état d'abandon moral par la faute ou par les vices de leurs parents et ceux dont les parents sont dans l'impossibilité, par suite d'infirmités, de misère ou de toute autre cause, d'exercer vis-à-vis d'eux leur devoir de surveillance. C'est précisément à chacune de ces deux catégories d'enfants qu'est consacré un titre spécial de la loi du 24 juillet 1889. Le titre premier concerne les enfants de parents indignes : ses rédacteurs, préoccupés surtout de l'idée de faute chez les parents, ont prononcé à leur encontre la déchéance des droits de puissance paternelle et donné la tutelle de leurs enfants, à défaut de l'attribution à la mère des droits légaux qui lui sont reconnus en cas de décès ou de disparition de son mari, ou à défaut de la constitution d'une tutelle de droit commun, à l'Assistance publique. Le titre deuxième s'occupe des enfants de parents indigents : il a pour but de sanctionner législativement le dessaisissement de leurs droits de puissance consenti librement au profit d'un particulier, d'une association de bienfaisance, et de protéger ceux-ci contre les revendications intempestives des familles au cas où ils

auraient recueilli quelque enfant abandonné en dehors de l'assentiment de ses parents. Toutefois, ces droits de puissance attribués après certaines formalités aux particuliers ou aux sociétés privées ne leur sont accordés et maintenus qu'à la condition de supporter le contrôle d'un représentant de l'Etat, qui n'est autre que l'Assistance. Le rôle de cette administration est donc prépondérant dans chacun des deux titres de la loi. Nous nous attacherons à le mettre en relief.

Abordant l'examen du titre premier, il nous faudra cependant, pour plus de clarté et avant d'arriver à l'étude des droits reconnus par ce titre à l'Assistance, résoudre au préalable les deux questions suivantes : Quels sont les cas de déchéance ? Quels sont les effets de la déchéance une fois prononcée ?

Les causes de déchéance sont de deux sortes : les unes sont obligatoires, les autres facultatives. Certains faits entraînent, en effet, de plein droit la déchéance de la puissance paternelle, d'autres autorisent seulement les tribunaux à la prononcer lorsqu'ils le jugent à propos. Le législateur s'est basé sur le degré différent de gravité et d'immoralité des actes révélant l'indignité des parents pour établir cette distinction. Les causes obligatoires de déchéance sont énumérées dans l'article premier. Les parents sont déchus de plein droit :

1° S'ils sont condamnés par application du paragraphe 2 de l'article 334 du Code pénal (délit d'excitation habituelle de mineurs à la débauche commis par les pères, mères, tuteurs ou gardiens, sur leurs propres enfants ou sur les enfants dont ils ont la surveillance).

2° S'ils sont condamnés soit comme auteurs, coauteurs ou complices d'un crime commis sur la personne d'un ou plusieurs de leurs enfants, soit comme coauteurs ou com-

plices d'un crime commis par un ou plusieurs de leurs enfants.

3° S'ils sont condamnés deux fois comme auteurs, co-auteurs ou complices d'un délit commis sur la personne d'un ou plusieurs de leurs enfants.

4° S'ils sont condamnés deux fois pour excitation habituelle de mineurs à la débauche.

L'article 2 indique les cas où la prononciation de la déchéance est laissée à l'appréciation des tribunaux. Cette mesure peut être encourue :

1° Par les père et mère condamnés aux travaux forcés à perpétuité ou à temps, ou à la réclusion, comme auteurs, coauteurs ou complices d'un crime autre que ceux prévus par les articles 86 à 101 du Code pénal.

2° Par les père et mère condamnés deux fois pour un des faits suivants : séquestration, suppression, exposition ou abandon d'enfants ou pour vagabondage.

3° Par les père et mère condamnés par application de l'article 2, § 2 de la loi du 23 janvier 1873 (sur la répression de l'ivresse publique), ou des articles 1, 2 et 3 de la loi du 7 décembre 1874 (sur la protection des enfants employés dans les professions ambulantes).

4° Par les père et mère condamnés une première fois pour excitation habituelle de mineurs à la débauche.

5° Par les père et mère dont les enfants ont été conduits dans une maison de correction par application de l'article 66 du Code pénal.

6° En dehors de toute condamnation par les père et mère qui, par leur ivrognerie habituelle, leur inconduite notoire et scandaleuse ou par de mauvais traitements, compromettent, soit la santé, soit la sécurité, soit la moralité de leurs enfants.

Telles sont les diverses causes susceptibles d'entraîner la déchéance. Si l'on excepte les deux derniers paragra-

phes de l'article 2, il est facile de constater que cette pénalité n'est jamais prononcée qu'à la suite d'une infraction des parents à la loi pénale, infraction qui se manifeste au grand jour par des faits patents et indéniables. C'est que l'on était ici sur un terrain délicat, il fallait éviter de faire de la loi nouvelle un instrument d'inquisition permettant de désorganiser la famille grâce aux facilités qu'elle aurait accordées pour la recherche des cas de déchéance ; il fallait éviter aussi de froisser trop brutalement l'opinion publique qui considérerait avec quelque inquiétude cette législation s'attaquant si délibérément à la puissance paternelle. De plus, nous le verrons bientôt, la plupart du temps, l'enfant de parents déchus sera élevé en dehors des conditions normales au moyen de l'Assistance publique, il n'aurait pas été prudent de multiplier indéfiniment le nombre des enfants ainsi élevés, les frais de leur éducation étant supportés exclusivement par les contribuables. Enfin, s'il était nécessaire d'atteindre un certain nombre de pères notoirement indignes, il aurait été imprudent de fournir à certains parents peu scrupuleux sur le choix des moyens un procédé commode pour se débarrasser des charges de la paternité (1).

Quant aux effets de la déchéance une fois prononcée, en les considérant tout d'abord au point de vue des droits perdus, il suffit de consulter la longue énumération donnée par l'article 1 pour constater que la déchéance produit des effets absolus et qui s'étendent sans exception à tous

(1) Tous ces motifs sont longuement exposés dans le rapport de M. Courcelle-Seneuil au Conseil d'Etat. Ils se trouvent résumés dans la phrase suivante : « La loi ne doit pas prétendre à la répression de tous les abus possibles de la puissance paternelle. Elle ne doit pas même les rechercher, il suffit de les voir et de les réprimer lorsqu'ils éclatent au grand jour et deviennent évidents... Quand il s'agit de la privation de la puissance paternelle, le législateur ne doit s'occuper que des pères manifestement indignes et garder une grande, une très grande réserve. »

les droits que comporte l'exercice de la puissance paternelle. Nous ne citerons, faute d'espace, aucun des droits retirés aux parents, nous bornant à renvoyer au texte même de cet article et à faire remarquer que la liste dressée est purement énonciative. Remarquons toutefois que si les parents déchus perdent tous les droits se rattachant à la puissance paternelle, du moins conservent-ils ceux qui dérivent du fait seul de la paternité, et qui ont un caractère d'obligation morale (v. article 372, Code civil). Enfin, le législateur a cru bon d'ajouter à l'article premier un dernier paragraphe décidant que l'obligation réciproque d'aliments énoncée aux articles 205, 206 et 207 du Code civil survivrait à la déchéance. Il était inutile de le rappeler puisque l'obligation alimentaire n'est pas une suite de la puissance paternelle, mais découle uniquement des liens de famille. Or, la déchéance ne fait pas cesser la parenté, « les liens de famille que la loi rompt sont ceux-là seuls qui pourraient nuire à l'enfant » (1).

Suivant le projet primitif de la chancellerie, suivant aussi le projet définitivement voté en 1883 par le Sénat, la déchéance, au moins dans le cas où elle était laissée à la discrétion des tribunaux, aurait pu être partielle, c'est-à-dire porter seulement sur quelques-uns des attributs les plus importants de la puissance paternelle tels que le droit de garde, d'éducation, de correction. C'était aussi, nous l'avons vu, l'esprit de la première proposition élaborée au sein de la Société des Prisons. Malheureusement, ce système de la déchéance partielle ne trouva pas grâce devant le Conseil d'Etat. « Si l'on conservait une partie des liens établis par la loi entre le père et l'enfant, disait

(1) Rapport de M. Gerville-Réache à la Chambre du 12 janvier 1889. *Id.* pour les droits successoraux dont la loi n'avait pas à proclamer le maintien.

son rapporteur, on n'aurait pris qu'une demi-mesure au moins inutile. L'enfant n'est soustrait à la puissance paternelle que pour être mis sous une tutelle destinée à diriger son éducation et pour que cette tutelle puisse faire son œuvre, il faut que ni le tuteur ni l'enfant ne soient contrariés à chaque instant, ou exposés à être contrariés par l'intervention d'un père indigne... » Et il ajoutait : Le Conseil « ...n'a pas compris qu'on pût être père à demi, au tiers ou au quart ; pour que la condition de l'enfant soit stable, il faut qu'il soit placé sous l'une ou l'autre puissance et que celle du père soit entière ou ne soit pas ». L'argumentation de M. Courcelle-Seneuil était loin d'être irréprochable. Ce qui est indivisible en effet, c'est la qualité de père et non pas la puissance paternelle, et si l'on ne peut être père à demi, au tiers ou au quart, on peut fort bien n'exercer qu'en partie les droits de la puissance paternelle. La loi que nous étudions nous en offrira elle-même la preuve dans ses articles 17 et 20.

On décida donc que la déchéance serait absolue quant aux droits sur lesquels elle portait. C'était une solution assez dure, mais qui fut pourtant encore aggravée. En effet, le projet du Sénat reconnaissait que la déchéance pourrait être prononcée selon les cas à l'égard de l'un, de quelques-uns ou de tous les enfants du défendeur. Mais le Conseil d'État, s'inspirant du projet de la Chancellerie, n'admit pas, même sur ce point, de divisibilité dans les effets de la déchéance, bien qu'une partie de ses membres pensât d'ailleurs que cette peine ne devait être encourue que relativement aux enfants au sujet desquels il y aurait eu abus constaté de la puissance paternelle. La déchéance a donc lieu à l'égard de tous les enfants et descendants (1), même

(1) Enfants légitimes ou naturels reconnus, peu importe.

de ceux qui ne sont pas encore nés lors de la condamnation qui entraîne cette mesure répressive. Cette interprétation se confirme aisément à la lecture de l'article 9, § 3, qui suppose le cas où le père est privé de ses droits sur ses enfants « nés et à naître » et du paragraphe 4 du même article qui, dans l'hypothèse d'un second mariage du père déchu, admet qu'il n'obtient pas la puissance paternelle sur les enfants nés de cette dernière union.

Ces conclusions sont manifestement exagérées. Comme le fait justement remarquer M. Brueyre, il est certains cas, notamment parmi ceux visés dans l'article 2 où l'on doit regretter que la déchéance conserve cette rigueur impitoyable. N'aurait-on pas pu admettre que dans les cas les moins graves on renonçât à la déchéance et l'on se bornât à enlever seulement le droit de garde aux parents en confiant ce droit soit à l'Assistance, soit encore aux sociétés privées ? Les petites victimes n'en auraient pas moins été très efficacement protégées. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point en nous occupant des causes d'inefficacité de la loi de 1889, car une des conséquences les plus directes de la déchéance absolue a été de paralyser en partie les efforts du législateur. Mentionnons seulement que dès le début de la mise en œuvre de cette loi, toutes les difficultés d'application que devait soulever ce système brutal que l'on a appelé justement « le système du tout ou rien » avaient été très clairement prévues par M. Brueyre dans son commentaire dont nous nous servons si souvent. « Nous craignons, disait-il, que l'application de la loi ait à souffrir de la rigueur du principe adopté. La situation des tribunaux sera parfois fort difficile ; deux écueils sont à redouter : ou les tribunaux prononceront des déchéances dans des cas où la mesure est plus rigoureuse que ne le comportent les circonstances, ou ils reculeront devant les conséquences de la déchéance

et alors le but de protection que poursuit la loi ne sera pas atteint, ce qui sera grand dommage. » (1).

Nous arrivons maintenant à la partie la plus importante de notre chapitre, c'est-à-dire à l'étude des pouvoirs de tutelle reconnus à l'Assistance vis-à-vis des enfants de parents déchus. Nous examinerons successivement les conditions d'ouverture de cette tutelle, son caractère particulier de tutelle de droit qui la sépare nettement de la tutelle ordinaire organisée par la même loi, son étendue, par qui elle est exercée, son extinction, enfin nous traiterons incidemment de la situation par trop subordonnée faite aux sociétés privées de bienfaisance dans le cas de déchéance.

Pour qu'il y ait ouverture de la tutelle de la part de l'Assistance, certaines conditions sont nécessaires. Il faut en particulier que le tribunal qui a rendu une sentence de déchéance, seul juge de la situation, ait décidé qu'il n'y avait pas lieu de conférer à la mère les droits de puissance enlevés au père, ni d'organiser une tutelle suivant le droit commun. La principale préoccupation qui doit guider les magistrats peut, en effet, se résumer ainsi : rechercher avant tout l'intérêt du ou des enfants. Or, leur intérêt évident est que leur situation soit modifiée le moins possible et qu'ils continuent à vivre de la vie normale au milieu de leur famille, si cette continuation de la vie commune peut avoir lieu sans dangers. Aussi, l'article 9 de la loi du 24 juillet 1889 dit-il tout d'abord que « la juridiction compétente décide si, dans l'intérêt de l'enfant, la mère exercera les droits de puissance paternelle tels qu'ils sont définis par le Code civil ». On prendra ce parti lorsque la mère paraîtra avoir assez de décision et de force de caractère pour résister aux mauvais conseils du mari déchu, sur-

(1) Brueyre, Rapp. au Com. de Déf., p. 19.

tout lorsqu'une circonstance spéciale la mettra matériellement à l'abri de l'ingérence de ce dernier, ainsi en cas de condamnation de longue durée du père, en cas de divorce ou au moins de séparation de corps prononcée entre les époux. Mais il ne s'agira là en général que de cas exceptionnels : aussi a-t-on laissé aux tribunaux une large faculté d'option. Pour que la puissance paternelle soit transférée à la mère, transfert qui pourtant serait obligatoire d'après les théories de notre Code civil, il faut une décision expresse de justice. Bien plus : le seul fait par les juges de passer sous silence soit volontairement, soit involontairement les droits de la mère donne ouverture à la tutelle de l'Assistance publique, à défaut de la formation d'une tutelle de droit commun.

Il ne faudrait pas croire cependant que la mère, lorsque le tribunal ne juge pas à propos de lui conférer les droits de puissance paternelle, ne jouisse, par suite, d'aucune prérogative. L'article 14 lui accorde certains droits sur la personne de ses enfants tels que ceux du consentement au mariage, à l'adoption, à la tutelle officieuse, à l'émancipation, droits qu'elle conserve de quelque façon d'ailleurs que la tutelle soit constituée (1). En outre, il faut bien remarquer qu'en s'abstenant d'attribuer la puissance paternelle à la mère, le tribunal ne prononce pas contre elle une déchéance, « il la place dans une position inter-

(1) Ces droits sont, en effet, considérés comme intéressant de très près la famille de l'enfant, et comme tels lui sont dans tous les cas réservés. « En cas de déchéance de la puissance paternelle, dit l'article 14, les droits du père, et à défaut du père, les droits de la mère, quant au consentement au mariage, à l'adoption, à la tutelle officieuse et à l'émancipation, sont exercés par les mêmes personnes que si le père et la mère étaient décédés... » Ainsi, par exemple, même au cas où la tutelle est déférée à l'Assistance, le droit de consentement au mariage passe à la mère et, si celle-ci est prédécédée ou déchue elle-même, ce droit passe aux grands-parents de l'enfant, conformément aux règles des articles 149 et 150 du Code civil.

médiaire entre l'état de pleine jouissance et l'état de déchéance, dans une sorte d'état négatif » (1). Et cette condition neutre que les magistrats imposent à la femme et qui est fondée seulement sur l'état de dépendance où elle se trouve vis-à-vis de son mari ne laisse pas moins subsister toute son aptitude à exercer par la suite la puissance paternelle : aussi, dès que l'obstacle qui s'opposait à la mise en pratique de cette aptitude aura disparu, en l'espèce dès le décès du mari, la mère contre laquelle aucun jugement de déchéance n'aura été prononcé, reprendra, avec la tutelle légale, le plein exercice des prérogatives que le Code lui reconnaît (2). Nous aurons, dans la suite, à tenir compte de cette reviviscence de ses droits.

Supposons maintenant qu'au moment de la déchéance, la mère soit prédécédée, qu'elle subisse elle-même cette peine ou simplement que le tribunal renonce à lui attribuer l'exercice de la puissance paternelle. La solution la plus logique et la plus simple, adoptée d'ailleurs dans l'article 10 de la loi, consiste à pourvoir l'enfant d'un tuteur nommé suivant le droit commun, si toutefois il est possible de trouver un de ses parents digne d'être chargé de cette mission. Mais étant données les conditions d'existence, de milieu, dans lesquelles se recrutent l'immense majorité des parents frappés de déchéance, l'organisation d'une tutelle de droit commun sera très rarement possible. Le plus souvent, l'enfant n'aura plus de parents s'intéressant à lui, ou les parents présents offriront aussi peu de garanties que les père et mère déchus. Laissé sans protection, il sera alors dans une situation à peu près identique à celle de l'abandonné ou de l'orphelin : cette assimilation naturelle permet aisément de comprendre

(1) Leloir, *Code de la P. p.*, t. I, n° 470.

(2) *Ibid.*, n° 472.

pourquoi l'idée est venue de lui assurer une même protection et de le soumettre à la tutelle de l'Assistance publique.

Toutefois, avant d'accepter le concours de cette administration, le législateur de 1889, estimant avec raison qu'il ne devait pas négliger dans son œuvre de protection de l'enfance l'aide précieuse fournie par la charité privée, a essayé de transformer une institution considérée uniquement par le Code civil comme un préliminaire de l'adoption, la tutelle officieuse, institution que son peu d'utilité pratique faisait regarder comme une superfluité législative. En simplifiant les formes de sa constitution, en la détournant quelque peu de son but primitif, il a cherché à en faire un moyen pour les personnes charitables de s'attacher par les liens de la bienfaisance et de la gratitude les enfants auxquels leurs protecteurs naturels font défaut. Aux termes de l'article 13, pendant l'instance en déchéance, toute personne peut s'adresser au tribunal par voie de requête afin d'obtenir que l'enfant dont les intérêts sont en jeu lui soit confié. Le tribunal statuera après s'être entouré de tous les renseignements qui lui paraîtront nécessaires et, en cas d'admission de la demande, confèrera au requérant une tutelle officieuse d'une nature un peu particulière et dont les conditions et les effets sont réglés au cours de ce même article 13. La constitution de cette tutelle fait naturellement échec à l'organisation de tout autre moyen de protection, les droits de l'Assistance publique sont donc par suite écartés. Mais ces droits renaissent si le tuteur officieux vient à mourir avant la majorité du pupille. Dans ce cas, la loi décide que le tribunal est appelé à statuer de nouveau conformément aux articles 11 et 12. Cela revient à dire que la tutelle appartiendra désormais à l'Assistance publique et rien qu'à elle. On a justifié cette solution en faisant remarquer

qu'il était de l'intérêt de l'enfant de ne pas être ballotté en quelque sorte de tutelle en tutelle : or, celle de l'Assistance publique est la seule qui soit stable (1).

Les espérances que le législateur semblait avoir fondées sur le système de la tutelle officieuse ne se sont pas réalisées dans la pratique. L'expérience a prouvé que, comme l'adoption, la tutelle officieuse, même avec les modifications introduites, convenait peu à nos mœurs : aussi est-il à peu près impossible de relever un jugement accordant ce droit à un particulier dans les circonstances prévues par la loi de 1889. Qu'en résulte-t-il ? C'est que la constitution de cette tutelle étant le dernier moyen mis en avant pour éviter d'imposer la charge de l'enfant de parents déchus à une administration publique, et ce moyen faisant à peu près complètement défaut, la plupart du temps, il y aura lieu d'appliquer l'article 11 de la loi qui, dans le cas où la situation de l'enfant n'aurait pas été réglée expressément d'une façon différente, attribue la tutelle de l'enfant de plein droit à l'Assistance publique.

Nous avons dit : « de plein droit » et nous tenons à insister sur ces mots, car il s'agit d'un trait distinctif très important et qui différencie nettement la tutelle exercée par l'Assistance. La déchéance peut être prononcée et organisée directement par les tribunaux répressifs, tribunaux correctionnels ou cours d'assises, à la suite des condamnations prévues aux articles 1 et 2, §§ 1, 2, 3 et 4 (v. article 9, §2), elle peut aussi, dans le cas où ces tribunaux estimeraient n'avoir pas devant eux des éléments suffisants d'appréciation, être organisée accessoirement par les tribunaux civils saisis par le ministère public ou par les parents auxquels l'article 3 donne le droit d'action. Enfin, elle peut être prononcée et organisée en même

(1) Drücker, *op. cit.*, p. 307.

temps par la juridiction civile : c'est ce qui arrivera naturellement lorsque la déchéance ne résultera pas, comme dans les deux derniers alinéas de l'article 2, de condamnations prononcées contre les parents. Ceci posé, et quel que soit le tribunal qui ait statué sur la déchéance, du moment que, soit volontairement, soit par oubli, il a négligé d'en organiser les conséquences, qu'il n'a adopté par suite ni la dévolution des droits de puissance à la mère, ni la tutelle de droit commun, l'Assistance publique voit s'ouvrir ses pouvoirs de tutelle, *ipso facto*, par le fait seul de ce silence. La tutelle de cette administration prend donc naissance à partir du moment même où la déchéance est prononcée, à la condition toutefois que le tribunal ne l'ait pas absolument écartée en adoptant une des deux solutions opposées. M. Brueyre justifie sans peine cette disposition. Le législateur de 1889, explique-t-il, frappé des inconvénients présentés par l'article 335 du Code pénal et la loi de 1874 sur les professions ambulantes et de leur peu d'efficacité pratique due au défaut d'organisation des suites de la déchéance, s'est bien gardé de retomber dans les mêmes erreurs. Il a voulu qu'à aucun moment l'enfant de parents déchus ne restât sans protecteur légal. Le meilleur moyen pour y parvenir était de décider, comme il l'a fait dans l'article 11, que la tutelle de l'Assistance s'appliquerait aussitôt dans le cas où aucune autre mesure de protection n'aurait été prise en sa faveur. L'importance de cette innovation n'apparaît pas quand le tribunal qui prononce la déchéance statue en même temps et par le même jugement sur les questions accessoires de puissance paternelle et de tutelle ; mais, si, comme cela arrive trop fréquemment quand la déchéance est la suite d'une condamnation, le tribunal de répression se refuse à statuer sur les droits perdus ou omet de régler leur dévolution, l'article 11 reçoit immédiatement son application et

la tutelle de l'Assistance apparaît *de plano*. Cette tutelle peut avoir d'ailleurs des caractères différents et reposer sur des bases plus ou moins solides : par exemple, au cas où elle résulte d'un jugement de condamnation rendu par un tribunal répressif et muet sur les suites de la déchéance, comme le ministère public et les parents désignés à l'article 3 sont autorisés par le paragraphe 1 de l'article 9 à saisir pour le règlement définitif de la situation la juridiction civile, il est possible que celle-ci l'anéantisse en s'arrêtant à une solution dessaisissant l'Assistance de tous ses droits. Le rapport de M. Brueyre indique nettement les diverses situations qui peuvent se présenter : « L'Assistance publique est tutrice à titre définitif si le jugement lui confère la tutelle, elle l'est aussi si la juridiction compétente n'est pas saisie par le ministère public ou si cette dernière ne se prononce pas ; elle l'est à titre précaire, pendant la durée de l'intervalle entre la prononciation de la déchéance et la décision de la juridiction civile, elle cesse de l'être si cette juridiction a organisé la tutelle dans d'autres conditions. » (1)

Quelle sera l'étendue de la tutelle attribuée à l'Assistance en cas de déchéance et quels seront ses représentants en vue de l'exercice de cette tutelle ? Nous avons à tenir compte pour la solution de ces deux questions des modifications apportées à la législation antérieure par la loi générale du 27 juin 1904 sur les enfants assistés. D'après l'article 11 de la loi de 1889, les droits de l'Assistance sur les enfants d'individus ayant encouru la déchéance s'exerçaient conformément aux dispositions du 15 pluviôse an XIII et du 10 janvier 1849, dispositions qui régissaient

(1) Brueyre, Rapport au Com. de Déf., p 33. — Contre cette opinion généralement adoptée et mise en pratique par l'Assistance, voir Taudière, *Traité de la puissance paternelle*, p. 390.

les pouvoirs de l'administration à l'égard des enfants assistés soit dans les départements, soit à Paris. Or, ces deux textes ont été abrogés ou modifiés par la loi récente qui, dans son article 13, fixe à nouveau les pouvoirs de tutelle de l'Assistance. C'est donc à l'article 13 de la loi de 1904 que renvoie maintenant l'article 11 de la loi de 1889. Nous avons déjà été amené à parler de l'étendue des pouvoirs accordés par cet article 13 à l'administration : nous n'y reviendrons donc pas, mais nous ferons remarquer seulement qu'il subsiste toujours dans la loi de 1889 un certain article 14 que nous avons signalé quelques pages plus haut, et qui limite assez fortement au profit des ascendants les prérogatives de l'Assistance. Ce texte doit certainement recevoir encore son application, en tant toutefois qu'il se rapporte à des moralement abandonnés, enfants de parents déchus.

« Les représentants de l'Assistance publique pour l'exécution de la présente loi sont les inspecteurs départementaux des enfants assistés et, à Paris, le directeur de l'administration générale de l'Assistance publique. » Ainsi s'exprime l'article 24 de la loi de 1889 auquel l'article 11 renvoie après avoir indiqué les textes déterminant l'étendue de la tutelle. Ce n'était là qu'une suite logique de la réforme qui avait fait passer progressivement aux mains des inspecteurs départementaux les pouvoirs de tutelle exercés primitivement par les commissions hospitalières sur les enfants assistés. Elle se justifiait d'autant mieux pour les enfants envisagés par la loi de 1889 que ces derniers entrent généralement dans le service à un âge assez avancé et où ils peuvent être placés sur-le-champ au dehors : ils ne se seraient donc trouvés à aucun moment sous la direction effective des commissions des hospices. Mais l'article 24 de la loi de 1889 a été atteint lui aussi par la loi du 27 juin 1904. Celle-ci, en effet, en plaçant

dans son article 11 tous les pupilles de l'Assistance (et par cela même, les moralement abandonnés qui sont considérés comme tels) sous la tutelle du préfet ou de son délégué, l'inspecteur départemental, a réalisé par suite une réforme plutôt théorique que pratique, l'inspecteur étant en définitive le seul à s'occuper directement des enfants confiés à l'Assistance départementale. Mais là où la réforme devient importante, c'est quand la loi de 1904, dans le même article, adjoint au préfet ou à son délégué un conseil de famille. On avait regretté en effet, que la loi de 1889 tout en accordant la tutelle des moralement abandonnés à l'inspecteur départemental, ne l'ait pas entouré d'une assemblée délibérative offrant l'équivalent d'un conseil de famille. Cette situation d'un tuteur pouvant user de ses pouvoirs sans limite ni contrôle était déjà regardée comme anormale pour le directeur de l'Assistance publique à Paris. La loi de 1889, qui la généralisait au profit de fonctionnaires d'un ordre manifestement inférieur (1), avait besoin sur ce point d'une refonte. Il est donc heureux que la loi de 1904 y ait pourvu en régularisant à la fois la situation des inspecteurs départementaux en province, et la situation du directeur de l'Assistance publique à Paris.

La tutelle de l'Administration une fois établie, ne doit prendre fin normalement que par la majorité, l'émancipation ou le décès de l'enfant qui y est soumis. La loi de 1889 dans ses articles 15 et 16 nous indique toutefois une nouvelle cause d'extinction des droits de l'Assistance : c'est la restitution de la puissance paternelle accordée aux

(1) Voir les critiques assez vives dirigées contre les pouvoirs des inspecteurs dans Taudière, *op. cit.*, p. 403 et 404. Cette situation n'était d'ailleurs certainement pas conforme à l'esprit du Code civil, qui, dans tous les cas où la puissance paternelle n'est pas exercée par les père et mère, en partage les attributions entre un conseil de famille et un tuteur.

parents par les tribunaux compétents. En effet, si le législateur a voulu que l'incapacité résultant de la déchéance fût perpétuelle, c'est-à-dire indéfinie quant à sa durée, il n'a pas voulu néanmoins qu'elle fût irrémissible. Fondée sur l'indignité des parents, la déchéance doit disparaître dès lors que les causes qui l'ont amenée font elles-mêmes défaut, dès lors, par conséquent, que les parents ont prouvé par leur conduite qu'ils étaient susceptibles de reprendre et d'élever convenablement leurs enfants. Mais la restitution de la puissance paternelle n'a été admise que sous certaines conditions. On distingue en effet, suivant que la déchéance a été prononcée à la suite d'une ou deux condamnations (article 1 et 2, §§ 1, 2, 3, 4) ou bien qu'elle est intervenue *a priori* devant les juges civils en dehors de toute poursuite criminelle contre les parents (article 2, §§ 5 et 6). De toutes façons, il existe une condition qui est commune aux deux hypothèses : la restitution ne pourra être demandée devant la justice et l'action ne sera accueillie que si elle est introduite trois ans au moins après que le jugement édictant la déchéance sera passé en force de chose jugée (article 15, *in fine*). Mais tandis que cette condition est la seule exigée pour les parents déchus en dehors de toute condamnation, la loi de 1889 exige en outre pour ceux privés de leurs droits à la suite de poursuite criminelle, l'obtention de la réhabilitation comme condition préalable et nécessaire de toute demande en restitution. Comme dans tous les cas c'est l'intérêt même de l'enfant qui est en cause, et qu'il importe que cet intérêt soit défendu, l'article 16 exige que le tuteur, en l'espèce le représentant de l'Assistance publique, soit mis en demeure d'intervenir. La demande en restitution doit lui être notifiée et il peut présenter, soit au nom de l'enfant, soit en son nom personnel, toutes les observations et les oppositions qu'il juge utile de faire

contre cette demande. La nécessité de cette précaution est évidente, car « les demandes de restitution de puissance paternelle sont souvent suspectes... elles se produiront presque toujours pendant la période où l'enfant commence à rapporter plus qu'il ne coûte, de sorte que le père aura un intérêt positif, peut-être non avouable, à reprendre sa puissance paternelle » (1). Si la demande une fois introduite est rejetée, elle ne pourra plus être renouvelée, au moins pour le père. Cette solution radicale fut adoptée sous l'inspiration de M. Courcelle-Seneuil, qui fit observer avec raison que l'état des mineurs en tutelle ne pouvait demeurer éternellement en suspens sous la menace d'un procès.

Il existe encore une situation qui mettra un terme aux droits de tutelle de l'Assistance : c'est le décès du père déchu dans le cas où la mère n'aurait pas subi elle-même la déchéance, mais aurait été écartée par les tribunaux de l'exercice de la puissance paternelle. Nous savons que le silence des magistrats, au sujet des droits réservés d'habitude à la femme en cas de disparition du mari, suffit pour amener ce dernier résultat et aboutir la plupart du temps à la tutelle de l'Assistance, mais nous savons aussi que cette incapacité de la mère n'est que momentanée, car elle ne s'appuie que sur la crainte de l'état de dépendance où elle se trouve vis-à-vis du père de famille. Si donc ce danger disparaît, la mère, sans avoir besoin de revendiquer auprès de l'administration des droits dont aucun jugement de déchéance ne l'a dépouillée, doit recouvrer *de plano* toutes ses prérogatives. Mais les cas que nous venons de citer sont les seuls dans lesquels la tutelle de l'Assistance disparaisse : même après le décès des père et mère déchus, cette tutelle ne cesse pas pour faire place soit à la tutelle

(1) Rapport Courcelle-Seneuil.

légale des ascendants, soit à celle qui serait organisée par le conseil de famille. En écartant même implicitement les autres solutions, le tribunal a donné à la tutelle administrative un caractère définitif.

Quant au rôle attribué aux sociétés privées de bienfaisance dans la protection des enfants de parents déchus, il est tout à fait insignifiant, et ce n'est pas sans raison que M. Brueyre leur conseillait de « réserver tous leurs efforts et leurs ressources en faveur des enfants du titre deuxième dont les services d'enfants assistés (sauf celui de Paris) s'occuperont peu, parce que leur assistance est facultative » (1). L'Assistance publique possède, en effet, un véritable monopole portant sur la tutelle des enfants visés dans le titre premier. Aucun texte ne permet aux tribunaux de confier à un particulier ou à une association privée tout ou partie des droits perdus par les personnes déchues. L'établissement de ce pouvoir exclusif au profit de l'Assistance donna lieu à d'ardentes controverses. M. Brueyre le fit admettre pour la première fois devant la commission de la Chancellerie. Mais cette théorie souleva immédiatement de sérieuses critiques : devant la Société des prisons notamment, les droits de l'initiative et de la bienfaisance privée furent énergiquement défendus (2). Le Sénat, en 1883, le Conseil d'Etat, en 1888, n'admirent pas le système de M. Brueyre, qui parvint cependant à le faire triompher devant le Conseil supérieur de l'Assistance publique et dans la rédaction définitive de la loi. Les raisons mises en

(1) Brueyre, Rapport au Com. de Déf., p. 34.

(2) Voir dans la *Rev. pénit.*, 1882, p. 119 et suivantes, 243 et suivantes, les plaidoyers chaleureux de MM. Robin, Duverger, Fernand Desportes. Toute la séance de la Société du 14 mars 1882, consacrée à l'examen de la question suivante : « Convient-il d'admettre la charité privée à concourir avec l'Assistance publique à la protection des enfants matériellement ou moralement abandonnés ? » est remplie de détails intéressants sur le point qui nous occupe.

avant en faveur de ce système (notamment dans le rapport au Conseil supérieur) ne nous paraissent pas convaincantes. Nous estimons que des associations particulières pourvues de la tutelle, mais exerçant leur autorité sous un contrôle vigilant de la part de l'Etat, auraient pu grandement faciliter l'application du titre premier. Il est d'ailleurs impossible de méconnaître l'utilité du rôle que la charité privée peut jouer en notre matière (1), et M. Brueyre lui aussi reconnaît l'importance de ce rôle en indiquant les divers moyens grâce auxquels elle pourra concourir à la mise en pratique des dispositions de ce titre. Tout d'abord, le paragraphe 2 de l'article 11 permet à l'Assistance, « tout en gardant la tutelle, de remettre les mineurs à d'autres établissements et même à des particuliers ». C'est le système des « placements sous réserve de tutelle » usité de tout temps par cette administration vis-à-vis de ses assistés. Ensuite, les tribunaux peuvent toujours remettre eux-mêmes, en vertu de l'article 5 de la loi de 1889 et à titre de mesure provisoire, les enfants à des sociétés privées pendant l'instance en déchéance. Il est possible que cette désignation provisoire devienne définitive, car les magistrats peuvent, en statuant sur le fond, décider que la tutelle sera constituée dans les termes du droit commun et, renvoyant l'affaire au juge de paix, lui indiquer, comme acceptant la tutelle, le représentant de la société déjà gardienne de l'enfant. Le conseil de famille qui se réunira à cette occasion sera composé, à défaut de proches de cet enfant, des membres du conseil d'administration de cette société. Enfin, les tribunaux sont libres, tout en attribuant la tutelle à l'Assistance suivant l'article 11, de remettre l'enfant à la

(1) La Société des Prisons, dans sa séance du 20 avril 1898, a adopté un vœu proposé par M. Leloir et tendant à investir les Sociétés de bienfaisance, spécialement autorisées, des droits de tutelle visés dans l'article 11 *Rev. pénit.*, 1898, p. 388 et 643.

société demanderesse, mais sous réserve de cette tutelle. L'administration confirmera ou non ce choix. On ne peut voir là cependant qu'une série d'expédients pour tourner la loi qui est restée sur ce point trop restrictive. En droit, les pouvoirs concédés par l'Assistance aux sociétés privées sont illusoires, ils n'ont qu'un caractère précaire et sont subordonnés au bon vouloir de cette administration. Ces sociétés n'auront même pas la ressource de se faire attribuer par la justice la tutelle officieuse spéciale innovée par la loi de 1889.

CHAPITRE III

Rôle attribué à l'Assistance par la loi de 1889 en cas de dessaisissement volontaire ou involontaire des droits de puissance appartenant aux parents (titre II). Examen critique des pouvoirs de cette administration.
— Situation générale des moralement abandonnés.

L'Assistance publique a, dans le titre deuxième de la loi de 1889, un double rôle à remplir. D'abord, un rôle que nous qualifierons de direct et qui consiste à prendre sous sa protection et sa tutelle les enfants que lui confieront volontairement leurs parents ou bien ceux qu'elle rencontrera en état d'abandon complet, leurs parents ayant disparu soit momentanément, soit définitivement ou en étant arrivés à un tel oubli de leurs devoirs qu'ils se désintéressent complètement du sort de leur famille. L'Assistance tient encore du titre deuxième un rôle que nous pourrions appeler indirect, mais qui n'en est pas moins fort important et qui consiste à surveiller et à contrôler l'éducation des enfants que la charité privée a recueillis. Expliquons-nous plus amplement : Le titre deuxième, par opposition au titre premier, est une loi purement d'assistance, il a été promulgué afin de permettre et de faciliter l'œuvre de protection entreprise soit par la charité privée, soit par la bienfaisance publique, qui, après avoir recueilli un enfant dont les parents sont dans l'impossibilité d'assurer la bonne éducation, se voient ensuite exposées à des demandes impérieuses de restitution dès que cet enfant, « devenu

au sens économique du mot une valeur », est capable de se livrer à un travail productif. Pour atteindre complètement ce but, il a envisagé les deux situations principales dans lesquelles une œuvre de bienfaisance se trouve avoir l'occasion de recevoir et d'éduquer un enfant : le cas où c'est le père lui-même qui remet son enfant entre les mains de l'établissement, abdiquant par suite l'exercice de ses droits de puissance, signant même souvent un abandon de ses droits, et le cas où ce sont les œuvres charitables qui, par pure philanthropie et de leur propre mouvement, consentent à se charger de petits malheureux sans appui, sans famille, vagabondant dans les rues jusqu'au moment où la police se trouve contrainte de les arrêter. Dans ces deux cas, nous savons combien était précaire la position du bienfaiteur vis-à-vis des réclamations des parents. Un contrat de cession de puissance paternelle n'offrait aucune valeur juridique ; d'autre part, aucune mesure de déchéance n'ayant été prononcée contre les parents disparus ou inconnus, dès que ceux-ci venaient à reparaître, ils pouvaient revendiquer victorieusement leurs pouvoirs légaux. Il fallait donc parvenir à un double résultat : donner une validité assurée à ces contrats de cession une fois consentis et permettre aux institutions de bienfaisance qui auraient accepté de se charger d'enfants abandonnés d'acquérir, sous certaines conditions, sur ces enfants, les droits de puissance si facilement délaissés par leurs auteurs. C'était, somme toute, un transfert des droits, au moins les plus importants, de la puissance paternelle, qu'il était indispensable de réaliser au profit de ceux qui avaient à cœur de relever le petit moralement abandonné de manière à annihiler les tentatives de reprise toujours à craindre des parents.

Ce transfert de droits, le titre deuxième l'organise et pour les deux situations que nous venons de rappeler. Il

ne se produit toutefois que sous certaines conditions. D'abord il est subordonné à la nécessité préalable d'une décision de justice ; ensuite, quand il est demandé par un particulier ou une société privée il ne peut porter que sur l'exercice même des droits concédés, le principe, la jouissance de ces droits étant réservé à l'Etat représenté soit par le préfet, soit par l'Assistance publique (1). C'est de cette réserve faite en sa faveur que cette administration tire son pouvoir de contrôle et de surveillance sur les établissements privés. Mais, d'un autre côté, rien n'empêche l'Assistance de se faire concéder par la justice, sur les enfants en danger moral, les mêmes droits que peuvent obtenir les œuvres particulières ; elle jouira alors d'une situation privilégiée obtenant en effet l'intégralité des droits transmis, exercice et jouissance. La loi de 1889 facilite même singulièrement sa tâche sur ce point en lui permettant de créer dans chaque département des services de morale abandonnés qui seront en partie dotés par des ressources provenant de l'Etat et des communes (article 25). Voilà donc bien justifié le double rôle que l'Assistance est appelée à jouer et dont nous parlions au début de ce chapitre. Nous l'étudierons donc successivement en traitant tout d'abord de son rôle direct, c'est-à-dire des droits de puissance paternelle qu'elle peut acquérir, soit grâce à l'intervention des parents eux-mêmes, qui consentent de leur propre gré à l'abandon de leurs prérogatives, soit sans l'intervention des parents, par suite du fait de l'abandon de l'enfant, abandon qui, après l'accomplissement de quelques formalités, l'autorise à revendiquer des tribunaux les droits de puissance que la famille ne se soucie

(1) L'Assistance publique étant elle-même représentée par les inspecteurs départementaux des enfants assistés, conformément à l'article 24,

plus d'exercer (1). Nous parlerons ensuite de son rôle indirect, c'est-à-dire du droit éminent de contrôle que la loi lui concède sur la charité privée. Enfin, nous indiquerons de quelle manière les parents peuvent rentrer en possession des pouvoirs qu'ils ont perdus avec ou sans leur assentiment.

Supposons d'abord que les parents comprennent le danger qu'il y a pour l'avenir de leur enfant à le laisser livré à lui-même et que se sentant impuissants à le diriger convenablement, ils veulent laisser le soin de son éducation à l'Assistance publique. Comment pourront-ils céder valablement leurs droits à cette administration ? Cette hypothèse se trouve résolue dans l'article 17 de la loi de 1889. Les premiers projets d'où sortit cette loi avaient imaginé à cet égard un système très simple. C'était celui des contrats volontaires de cession concernant la puissance paternelle (2). Ainsi, dans le projet de la Chancellerie, un contrat de cession pouvait être conclu entre

(1) Remarquons que tout ce que nous dirons alors sur les droits reconnus à l'Assistance, sur la manière dont elle les obtient et les conserve, peut s'appliquer, sauf la réserve que nous avons faite au sujet du principe de la puissance paternelle, aux établissements privés et aux particuliers qui auraient demandé, dans les conditions légales, à obtenir des droits de puissance sur l'enfant. Une exigence spéciale est encore stipulée en ce qui les concerne : les établissements privés devront être munis d'une autorisation spéciale *ad hoc* émanée du ministère de l'intérieur, et les particuliers devront jouir de leurs droits civils. Voir le texte de l'article 17 de la loi de 1889. Le même article ajoute encore, comme pouvant réclamer les mêmes avantages, les administrations d'Assistance publique. Par là, il faut entendre les hospices, les asiles, les bureaux de bienfaisance et en général tous les établissements des communes, des départements ou de l'Etat qui sont placés sous la surveillance directe de l'autorité publique. A cette expression il convient encore de rattacher l'Assistance publique elle-même, c'est-à-dire les services publics d'enfants assistés lorsqu'ils consentent à prendre charge des enfants moralement abandonnés, mais en tenant compte du droit supérieur reconnu à cette administration. Voir Leloir, *op. cit.*, t. I, p. 143, note 2.

(2) Ce système avait été proposé en imitation des contrats américains de cession.

les père, mère et tuteur d'une part, et de l'autre entre les particuliers jouissant de leurs droits civils, les associations de bienfaisance et les administrations d'assistance publique. Ce contrat n'était valable qu'après approbation du juge de paix qui constatait l'impossibilité pour les parents de remplir leurs devoirs d'éducation, mais, une fois approuvé, il dessaisissait ces derniers et sans remise de tous les droits dont ils avaient consenti l'abandon. Cette possibilité pour les parents de se dessaisir volontairement de leurs pouvoirs au profit d'étrangers soulevait toutefois une grosse difficulté. Était-il légitime, en effet, de les dispenser de l'obligation de nourrir, entretenir, élever leurs enfants, qui leur est imposée par le Code civil, en consacrant législativement la cession qu'ils pouvaient faire de leurs droits ? N'était-ce pas méconnaître le caractère primordial de la puissance paternelle qui consiste dans son incessibilité ? Aussi ce système devint-il immédiatement l'objet des plus vives attaques : on reprocha à ses auteurs de mettre la puissance paternelle dans le commerce et d'organiser ce qu'on appela « la traite des blancs » (1). Il fut néanmoins repris et adopté par le Sénat, quoique avec des conséquences un peu différentes, mais lorsque le Conseil d'Etat, en 1888 se trouva en face du texte élaboré par la Chancellerie, il supprima radicalement tous les articles du projet visant les contrats volontaires de cession. Le Conseil supérieur de l'Assistance, au contraire, moins soucieux de l'observation stricte des principes juridiques et désireux surtout d'aboutir à une loi applicable le plus simplement possible était partisan du maintien de ces contrats ; mais les résistances très

(1) *Rev. pénit.*, 1882, p. 139 et suivantes, 361 et suivantes.— Déclarations de MM. Desportes et Duverger. — *Contrà* : MM. Bonjean et Brueyre (*Ibid.*, p. 142 et suivantes, 362 et suivantes).

vives que suscitèrent ses propositions lui firent craindre l'ajournement indéfini du vote définitif et pour hâter la promulgation de cette législation si ardemment désirée en donnant satisfaction aux juristes, il adopta un procédé beaucoup plus compliqué mais respectant davantage les principes posés par le Code civil. C'est le système du dessaisissement judiciaire dont nous avons déjà énoncé les principes. Les contrats de cession passés directement et sans autres formalités entre les parents et l'Assistance publique, une société privée ou un particulier, restent sans aucune valeur légale. Ils doivent être sanctionnés par le pouvoir judiciaire. De plus, quand il s'agira d'un particulier ou d'une société privée, ils ne pourront obtenir que l'exercice même de ces droits, le principe en étant laissé à l'Etat, c'est-à-dire, d'après la loi de 1889, à l'Assistance publique.

Lorsque l'Assistance voudra, du consentement des parents, se faire attribuer la puissance paternelle sur un enfant, elle devra donc s'adresser directement aux tribunaux. La procédure est des plus simples. Elle présentera conjointement avec le cédant et devant le tribunal du domicile de ce dernier, une requête à la Chambre du conseil qui décidera s'il y a lieu, dans l'intérêt de l'enfant, d'accorder la cession demandée. Le jugement est prononcé en audience publique et les magistrats sont toujours libres, s'ils le jugent à propos, de refuser leur approbation. Le père, à défaut du père la mère, et s'ils font défaut tous deux, le tuteur muni d'une autorisation du conseil de famille peuvent consentir à cette cession. La totalité des droits découlant de la puissance paternelle peut être cédée : toutefois, le tribunal a le pouvoir de décider que cette délégation générale est contraire à l'intérêt bien entendu de l'enfant et de réserver au père cédant quelques-uns de ses droits. Mais il ne peut, à l'inverse, étendre la cession

au-delà des droits dont le père veut volontairement se dessaisir, ce qui aboutirait à prononcer sans textes une déchéance partielle. L'étendue de la cession peut donc être différente suivant les cas. D'abord, le cédant peut retenir tous ceux des droits de puissance qu'il lui convient. Nous trouvons ici la confirmation de ce que nous avançons dans le cas de déchéance, à savoir que si la qualité de père est indivisible, en revanche l'exercice des différents attributs de la puissance paternelle peut très bien se comprendre réparti entre diverses personnes (1). Ensuite, l'étendue de la cession dépendant de l'étendue des droits de celui qui la consent, il se présentera certaines situations dans lesquelles le dessaisissement ne pourra pas être complet. Quant aux effets du jugement une fois prononcé, ils consisteront dans l'attribution à l'Assistance des pouvoirs volontairement abandonnés. Cette attribution sera plus ou moins complète suivant les désirs exprimés par les parents, suivant aussi l'appréciation du tribunal. Elle ne pourra cesser qu'en cas de demande de restitution formulée et instruite suivant l'article 21 de la loi.

Il peut arriver aussi que l'Assistance acquière des droits de puissance paternelle sur un enfant sans l'intervention des parents. C'est le cas visé dans les articles 19 et 20. Il suffit d'admettre que l'Administration a recueilli bénévolement un de ces misérables petits vagabonds qui pullulent dans nos grands centres. L'Assistance est alors obligée de faire une déclaration spéciale qui a pour but de faciliter les recherches et de constater si l'enfant est réellement abandonné ; il peut n'être qu'égaré et dans ce cas il importe de permettre à sa famille de se faire connaître aisément. Cette déclaration est faite dans les départe-

(1) C'est la condamnation du système de l'indivisibilité de la déchéance prôné par M. Courcelle-Seneuil.

tements au maire de la commune sur le territoire de laquelle se trouve l'hospice dépositaire où l'enfant a été recueilli, et, à Paris, au commissaire de police dans la circonscription duquel se trouve l'hospice de la rue Denfert-Rochereau. Elle doit avoir lieu dans le délai de 3 jours, délai qui a pour point de départ le jour de l'inscription de l'enfant sur les registres de l'Assistance. Toutefois, elle n'est prescrite qu'en ce qui touche les mineurs de 16 ans (article 19, § 1). Si l'Assistance reçoit un enfant au-dessus de cet âge, elle ne sera astreinte à aucune formalité, mais, en revanche, elle ne pourra obtenir de la justice aucun des droits que la loi de 1889 lui permet de se faire concéder sur les mineurs de 16 ans après l'accomplissement des formalités suivantes. La déclaration reçue par le maire ou le commissaire de police est en effet transmise dans la quinzaine au préfet dans les départements, au préfet de police à Paris. Ces fonctionnaires doivent dans un nouveau délai de quinzaine la notifier aux parents de l'enfant s'ils parviennent à les retrouver (1). Alors court un délai de trois mois pendant lequel les père, mère et tuteurs du mineur ont toute latitude pour se faire connaître et reprendre l'enfant recueilli. Si ce délai s'écoule sans réclamations de la part des ayants droit, l'Assistance peut s'adresser directement par voie de requête aux tribunaux qui décident s'il y a lieu de lui accorder les droits de puissance abandonnés par les parents (2). Car, quoi qu'en ait prétendu M. Brueyre dans son rapport au Comité,

(1) Il est évident que souvent cette notification sera impossible à faire, les parents étant inconnus. La loi n'a pas prévu ce cas : quelques auteurs proposent de suppléer à son silence au moyen d'insertions publiées dans les journaux.

(2) Comme nous supposons l'instance engagée sans l'intervention des parents, il ne peut donc être question ici de droits retenus. C'est la puissance paternelle sans restrictions, ni réserves qui est dévolue, en cas de décision favorable, à l'Assistance publique.

page 42, les juges ne sont jamais forcés dans le cas de l'article 20, de faire toujours droit à la requête de celui, quel qu'il soit, qui réclame, après le délai légal, l'attribution des droits de puissance paternelle sur un enfant délaissé. Son erreur provient d'une mauvaise interprétation du texte de cet article (1). On conçoit très bien au contraire que les tribunaux puissent estimer que la demande n'est pas suffisamment justifiée : ainsi dans le cas où ils considèrent que les recherches faites pour retrouver la famille n'ont pas été poussées d'une façon suffisamment complète et consciencieuse.

Cette possibilité de demander sous certaines conditions à la justice la dévolution de la puissance paternelle sur les enfants abandonnés et dont nous venons de parler à propos de l'Assistance existe encore au profit des particuliers jouissant de leurs droits civils et des associations dûment autorisées. Nous ferons à ce propos quelques remarques nécessaires. La déclaration qui leur est imposée et la notification de cette déclaration au préfet offrent alors un second avantage : celui de protéger les enfants eux-mêmes contre la main-mise des établissements particuliers et d'éviter « dans un but de bonne police des abus de toute nature : proxénétisme, exploitation industrielle des enfants, prosélytisme, détournement de mineurs, etc... » (2) en éveillant l'attention de l'administration préfectorale et de l'Assistance publique, protectrice naturelle des enfants délaissés. De plus, le tribunal est libre en accueillant leur requête de ne l'admettre que pour partie : il lui est loisible de ne leur accorder que quelques-uns des attributs de la puissance paternelle réservant les autres à l'Assistance. Enfin, dans tous les cas et quelle que soit

(1) Voir Leloir, t. II, n° 662.

(2) Rapport au Cons. sup. de l'Assist. pub. de M. Brueyre.

l'importance des droits qui leur sont concédés, ils n'en ont jamais que l'exercice, la jouissance appartenant toujours à cette administration (article 20).

Quelles sont donc les conséquences qu'entraîne en faveur de l'Assistance la réserve du principe de la puissance paternelle, réserve qui lui est spécialement attribuée toutes les fois qu'il y a démembrement volontaire ou non de cette puissance ? Il n'y a pas là une prérogative inerte, un droit purement honorifique semblable au domaine éminent ou direct de l'ancien régime. Le législateur de 1889 a au contraire entendu donner à cette disposition une grande portée pratique et nous allons en rencontrer la preuve dans l'examen des textes.

Tout d'abord lorsque les particuliers ou les sociétés privées voudront se faire attribuer l'exercice de tout ou partie des droits de la puissance paternelle, qu'ils se trouvent dans la situation envisagée par l'article 17 ou dans celle envisagée par l'article 19, le tribunal devra toujours appeler devant la Chambre du Conseil le représentant de l'Assistance publique, c'est-à-dire l'inspecteur des enfants assistés, afin de lui permettre de présenter ses observations sur l'utilité du dessaisissement. C'est assurément une suite de la dévolution obligatoire au profit de cette administration de la puissance paternelle elle-même, dévolution qui, dans le cas de disparition du particulier ou de la société peut entraîner pour l'Assistance une prise à charge de l'enfant. De même si les parents réclament judiciairement les droits de puissance dont ils se sont dessaisis au profit d'un particulier, l'Assistance publique, comme titulaire de la jouissance de ces droits, devra être partie à l'instance (art. 21).

Nous savons en outre que dans le cas de cession volontaire consentie par les parents, ceux-ci peuvent se réserver tels droits qu'ils jugent bon et se dessaisir des autres au

profit, soit de l'Assistance, soit des particuliers. On a craint que cette rétention ne conduisît à des abus, notamment, qu'en conservant le droit de consentir au mariage de leurs enfants, les parents ne se servissent de ce droit comme d'un moyen de chantage en refusant de l'accorder avant d'avoir reçu le prix de leur complaisance. Aussi, l'article 17, § 2, dispose-t-il que « si des parents ayant conservé le droit de consentement au mariage de leurs enfants refusent de consentir au mariage en vertu de l'article 148 du Code civil, l'Assistance publique peut les faire citer devant le tribunal, qui donne ou refuse le consentement, les parents entendus ou dûment appelés dans la chambre du Conseil ». Par conséquent, dans tous les cas de cession partielle, si l'incident prévu à l'article précèdent se produit, ce sera l'Assistance publique et non le gardien de l'enfant qui agira en justice pour vaincre l'obstination des parents.

Mais la prérogative la plus sérieuse que l'Assistance tire de sa position privilégiée, c'est le droit de surveillance que lui reconnaissent les articles 22 et 23 sur les particuliers ou les associations de bienfaisance qui auraient obtenu certains pouvoirs sur des enfants conformément aux dispositions de la loi de 1889. Ce droit est muni de deux sanctions : la première pénale et qui n'a jamais encore pu passer dans la pratique (1), la deuxième civile et qui n'est autre que l'action en retrait de l'enfant

(1) La sanction pénale doit, en effet, résulter des infractions commises par les particuliers aux dispositions d'un règlement d'administration publique déterminant le mode de fonctionnement de cette surveillance et qui n'a jamais été publié. Elle consiste en une amende pouvant être transformée, dans le cas de récidive, en emprisonnement. On a vivement critiqué ce procédé du législateur qui consiste à attacher une sanction pénale à un règlement qui n'existe pas encore et dont on ne peut prévoir les prescriptions, surtout lorsqu'il s'agit d'actes de pure bienfaisance. Voir la réfutation de ces critiques dans Leloir, t. II, n^{os} 717 et 722.

intentée par l'administration contre les particuliers ou les sociétés qui se montreraient incapables ou indignes de continuer à exercer les charges qu'ils ont sollicitées (article 23). Ainsi « les pouvoirs conférés en vertu de la nouvelle loi aux associations et aux particuliers ne sont jamais définitifs : c'est l'intérêt de l'enfant qui seul en motive la délégation initiale, c'est le même intérêt qui seul en justifie le maintien ; la permanence de l'investiture ne se légitime que par la continuation du bienfait » (1). Toutefois, la charité privée possède une garantie sérieuse qui la protège efficacement contre l'arbitraire de l'Administration : c'est l'intervention exigée du pouvoir judiciaire, intervention qui se justifie d'autant mieux que ce pouvoir, libre de concéder aux particuliers l'exercice de certains droits de la puissance paternelle, devait être déclaré seul compétent pour les leur retirer. On ne voulut pas, d'ailleurs, attiédir le zèle des établissements privés en leur faisant craindre les abus susceptibles de résulter d'un droit de contrôle sans limites concédé à l'Assistance. Aussi, le représentant de cette administration qui estimera le mineur placé dans des conditions mauvaises sera-t-il obligé d'adresser une requête au tribunal civil de la résidence de ce mineur afin d'obtenir que son gardien soit dessaisi de tous les droits qui lui ont été primitivement concédés. Les juges statueront après avoir entendu le particulier ou l'association intéressés et les parents si leur comparution est possible. Au cas où l'une des parties fait appel de la décision rendue, cet appel n'aura pas un effet suspensif : on ne peut, en effet, admettre que pendant les délais souvent assez longs nécessités par cette voie de recours, l'enfant soit maintenu dans un placement reconnu dangereux par le tribunal.

(1) Circul. du minist. de l'int, du 16 août 1889.

A cette demande de l'administration, il semble, d'après le texte même de la loi de 1889, que les juges ne peuvent répondre que par un rejet ou une admission pure et simple qui aboutira à dessaisir le particulier de tout droit sur l'enfant et à confier ce dernier à l'Assistance publique. L'exposé des motifs du projet présenté par le gouvernement nous indique pourtant que les décisions de la justice peuvent être plus variées. « Les parents entendus ou dûment appelés, dit-il, le juge statue, c'est-à-dire qu'il décide ou que l'enfant sera maintenu dans le placement incriminé, ou qu'il fera l'objet d'un placement nouveau, ou qu'il sera rendu à ses parents, ou qu'il sera entièrement confié à l'Assistance publique ». Deux de ces solutions seulement méritent quelques explications : la remise aux parents et le nouveau placement ordonné par le tribunal. Nous justifierons la première en faisant remarquer que la loi de 1889, dans son article 21, accorde toujours aux parents même lorsqu'ils se sont dessaisis volontairement de leurs droits la possibilité de les recouvrer en justice. Or, l'article 23 donne aux parents le droit d'intervenir en cas de requête de dessaisissement formulée par l'Assistance contre un particulier. Il se peut qu'à ce moment ceux-ci demandent incidemment la remise de leur enfant : la décision qui fera droit à leur demande équivaudra à celle qui pourrait être prise en vertu de l'article 21. La seconde solution : le nouveau placement émanant du tribunal a été déclarée illégale, les tribunaux, a-t-on dit, n'ayant pas à s'ingérer dans les placements des enfants qui sont chose purement administrative. La critique serait juste s'il s'agissait de placements sous réserve de tutelle qui forment l'apanage de l'Assistance publique, mais les placements dont il est ici question ne sont autres que les placements judiciaires consentis légalement par les tri-

bunaux dans les conditions prescrites par les articles 17 et 20 de la loi de 1889.

Le législateur, nous venons de l'indiquer, et cette décision n'a rien que de très logique venant après celle adoptée en cas de déchéance, a permis de se faire restituer leurs droits de puissance aux parents que la maladie et la misère ont pu seules pousser soit à abandonner leurs enfants, soit à confier le soin de leur éducation, moyennant la perte de leurs prérogatives à quelque établissement de bienfaisance (article 21). Les parents qui veulent obtenir que leur enfant leur soit rendu doivent s'adresser au tribunal de sa résidence. Il est bien évident que s'il s'agit d'un enfant abandonné et si la revendication des intéressés se produit même après l'expiration du délai de trois mois au cours de la procédure préliminaire engagée par celui qui a recueilli cet enfant en vue d'acquérir les avantages énumérés dans l'article 20, cette revendication sera péremptoire. Tant que le tribunal n'a pas prononcé l'attribution des droits de puissance paternelle au profit soit de l'Assistance, soit du tiers gardien, les droits de la famille se conservent intacts. Mais la plupart du temps les choses ne se passeront pas ainsi : les recherches des parents auront lieu trop tard, ou bien on se trouvera en face d'un dessaisissement volontairement consenti et sur lequel la famille veut revenir. Le tribunal appellera alors avant de statuer celui à qui l'enfant a été confié ; si c'est un particulier, il citera en même temps le représentant de l'Assistance publique ainsi d'ailleurs que toute personne qu'il estimera capable de lui fournir des renseignements utiles. Il pourra ainsi opter en toute connaissance de cause entre les solutions suivantes : rendre l'enfant au requérant. Le père, la mère ou le tuteur reprennent alors tous leurs pouvoirs. Maintenir à l'Assistance ou à l'établissement privé les droits qui leur ont été déferés. Dans ce cas, la demande

rejetée ne pourra plus être renouvelée que trois ans après le jour où la décision de rejet sera devenue irrévocable (article 21, § 5). Remarquons que la mesure prise est moins sévère que celle adoptée lorsqu'un père frappé de déchéance a réclamé vainement la restitution de ses droits : il ne peut plus en effet réintroduire sa demande (article 16, § 4). Enfin, le tribunal a encore la latitude si la réclamation produite devant lui émane de parents manifestement indignes et qui se trouvent dans un des cas visés par l'article 2, titre 1^{er}, de la loi de 1889, de prononcer sur la réquisition du ministère public la déchéance de ces parents. Néanmoins, il hésitera toujours à prononcer cette mesure rigoureuse lorsque le requérant aura d'autres enfants que celui sur lequel il réclame la remise de ses droits : la déchéance présente en effet des résultats trop absolus en s'étendant à tous les enfants de l'individu qui en est frappé.

Terminons cette partie de notre chapitre par une observation relative à la situation de l'Assistance qui, ayant obtenu devant la justice et sur certains mineurs un dessaisissement des droits de puissance paternelle avec ou sans intervention des parents, se trouve ensuite en butte aux revendications de ces parents. Pourra-t-elle leur consentir volontairement la remise de leurs enfants ? Cette possibilité se comprend lorsqu'il s'agit d'enfants assistés qui sont entrés dans le service à la suite d'un procédé purement administratif, l'immatriculation sur les registres de l'hospice dépositaire. Mais si les droits de l'Assistance ont pris naissance dans les conditions prévues par la loi de 1889, c'est-à-dire à la suite d'une investiture judiciaire, nous estimons qu'une décision judiciaire est nécessaire pour défaire ce que la justice a fait. Les intéressés n'éprouveront à la suite de cette exigence qu'un léger retard apporté à la satisfaction de leur demande, puisque leur re-

quête est présentée sans frais (article 21, § 1) et que, si l'administration lui accorde son adhésion, elle a toutes chances d'être admise. La loi du 27 juin 1904 traitant de la remise à leur famille des moralement abandonnés est conforme du reste à cette opinion (article 17).

Les dispositions principales de la loi de 1889 maintenant connues, nous ne pouvons passer sous silence les critiques très dignes d'attention qui ont été dirigées contre le rôle prépondérant accordé dans l'application de cette loi à l'Assistance publique (1). La loi de 1889, a-t-on affirmé, est une loi à tendances socialistes, consacrant au détriment de l'initiative et de la charité privée, une augmentation excessive du pouvoir et de la prépondérance de l'Etat. Pourquoi, en effet, cette centralisation de la tutelle des enfants de parents déchus entre les mains d'une administration publique et d'un fonctionnaire dépendant du pouvoir central (2), cette suspicion manifestée vis-à-vis des œuvres privées en ce qui touche l'éducation des moralement abandonnés, ce contrôle gênant qu'on leur impose en ne leur accordant jamais que l'exercice des droits de puissance enlevés aux parents? La charité particulière a rendu et rend pourtant tous les jours assez de services, notamment dans les pays anglo-saxons, pour être traitée avec plus de faveur. Ces idées centralisatrices à l'extrême aboutissent naturellement à l'absorption des énergies privées par l'Etat : ce dernier réclame ainsi pour lui seul la protection de l'enfant délaissé et malheureux, il veut jouer le rôle de

(1) Voir le développement complet de ces critiques, que nous cherchons à résumer rapidement, dans le livre déjà cité de M. Taudière, p. 430 à 438, 513 à 519, et dans l'ouvrage de M. Paul Nourrisson : *Etude critique sur la puissance paternelle et ses limites*, p. 253 à 266.

(2) Que ce soit, du reste, l'inspecteur départemental, comme le décidait la loi de 1889, ou le préfet, d'après la loi du 27 juin 1904.

« père de famille modèle » (1). Et pourtant « si certaines fonctions incombent à l'Etat, pour d'autres, au contraire, il est mal préparé, mal outillé, son intervention même, bien loin d'être efficace, y devient funeste... Qu'il s'abstienne toutes les fois qu'il y a, et c'est bien le cas en matière d'éducation, plus d'affection et de dévouement personnel que d'argent à dépenser, c'est alors le terrain propre à la charité privée... » (2) Et l'on reproche à la bienfaisance officielle d'être froide, sèche, coûteuse et peu moralisatrice (3). Il y a une forte part d'exagération dans ces reproches. Laissons de côté les questions d'éducation qui soulèvent des polémiques par trop ardentes et plaçons-nous seulement au point de vue de la nécessité du droit de contrôle que certains déniaient à l'Etat. Certes, nous ne nions pas les services considérables déjà rendus par les œuvres privées et tous ceux que l'on est encore en droit d'attendre d'elles. Mais il n'en reste pas moins vrai que, dans l'intérêt même des enfants dont nous proposons d'assurer la protection, elles doivent rester placées sous le contrôle modéré, mais vigilant de l'autorité publique. L'Etat, s'il ne peut pas penser à recueillir et élever lui-même tous les enfants sans famille, doit conserver cependant sur leur éducation un droit effectif de surveillance. Ce droit il l'exerce comme délégué de la société qui, elle, possède, sans contestations, un pouvoir général de protection sur tous ses futurs membres (4). Nous maintenons donc éner-

(1) Nourrisson, p. 257.

(2) Taudière, p. 433.

(3) *Id.*, p. 433 à 438.

(4) « L'enfant est une parcelle de la société dont l'Etat est la personification. » (Exposé des motifs du projet du Gouvernement.) Cette intervention de l'Etat n'est au reste que le dernier terme d'une évolution qui s'est logiquement accomplie au cours des siècles et à laquelle nous ne pouvons qu'applaudir. Il existe trois phases dans l'histoire de la puissance paternelle : les droits du père sur l'enfant constituent d'abord pour le père

giquement cette prérogative au profit de l'Etat, et nous regrettons par suite qu'elle n'ait pas encore été consacrée législativement en ce qui regarde les institutions de bienfaisance ou les particuliers qui ont recueilli des enfants en dehors des conditions prévues par la loi de 1889. Il est, en effet, souverainement illogique que des établissements spécialement autorisés et qui ont eu recours à la justice pour se faire conférer des droits mieux établis, qui offrent par conséquent une double garantie de bon fonctionnement, soient seuls astreints à une surveillance légale de la part de l'administration, tandis que ceux au contraire qui n'ont pas jugé à propos de recourir aux formalités de cette loi, jouissent, grâce à leur inaction, d'une liberté complète dans leurs rapports avec les enfants qu'il leur a plu de recevoir (1).

Mais si nous sommes partisan résolu de cette théorie du droit de contrôle réservé à l'autorité publique, nous pensons cependant qu'il ne faut pas l'exagérer et l'étendre en dehors des cas qu'elle doit exclusivement régir. En définitive, tout ce que nous voulons, c'est que l'enfant délaissé et élevé par la charité privée ne puisse pas être en aucun moment complètement soustrait à la surveillance tutélaire des représentants de l'Etat. C'est pourquoi nous n'avons

une véritable propriété et une source de profit, c'est la conception romaine primitive ; puis, les droits de l'enfant sont reconnus et l'autorité du père a pour unique objet de les sauvegarder ; enfin, la société intervient et réclame son droit de protéger l'enfant, fût-ce au prix de la déchéance du père indigne. Le Code civil forme la transition entre les deux dernières phases, les lois récentes reconnaissent pleinement le pouvoir supérieur de la société. (Voir sur cette question la thèse de M. Du Bois : *Etude historique sur la protection de l'enfance*, p. 257 et suivantes.)

(1) En ce sens, Leloir, t. II, n° 651. Un projet sur la surveillance des établissements privés de bienfaisance et qui donnerait satisfaction à notre demande fut proposé par M. Waldeck-Rousseau au cours de la précédente législature, mais devint caduc à l'expiration de celle-ci. Il a été repris par le ministère Combes et déposé à la Chambre en novembre 1902.

fait aucune difficulté pour reconnaître que le législateur de 1889 était allé trop loin lorsqu'il avait refusé de reconnaître aux associations privées les droits de tutelle sur les enfants de parents déchus. En monopolisant ce droit à leur détriment en faveur de l'Assistance, il n'est parvenu qu'à augmenter sans profits les charges publiques, les sociétés charitables ne se souciant pas d'élever ces enfants en ne recevant sur eux, de l'administration, que des pouvoirs insuffisants. N'eût-il pas été plus sage de leur accorder cette tutelle, tout en les plaçant sous la surveillance organisée dans la loi par les articles 22 et 23 ? Le titre deuxième s'inspire, il nous semble, de principes plus justes, quand, tout en maintenant sur les particuliers le contrôle de l'Assistance, il leur permet cependant d'acquérir sur les moralement abandonnés des droits plus stables et qui ne pourront s'évanouir qu'à la suite d'une décision judiciaire.

Il nous reste maintenant à fournir quelques données succinctes sur la situation générale des moralement abandonnés, en comprenant naturellement sous cette dénomination les enfants dont s'occupent à tour de rôle les deux titres de la loi de 1889, et que l'Assistance est appelée à recueillir. Et tout d'abord, nous parlerons des dispositions financières qui ont permis aux services départementaux chargés autrefois des seuls assistés de s'adjoindre cette nouvelle annexe. Le législateur, en conférant *de plano*, à défaut de tout autre moyen de protection, la tutelle des enfants de parents déchus à l'Assistance publique, en lui permettant, dans les conditions énumérées au titre deuxième, de demander sur certains enfants moralement ou même matériellement abandonnés l'attribution à son profit des droits de puissance paternelle, élargissait, en effet, assez considérablement le champ de son activité et lui imposait par suite un surcroît de dépenses imprévues dont il était juste de lui tenir compte. Aussi, pour augmenter

ses ressources, eut-il recours à deux moyens, dont l'un, assez illusoire, il est vrai, consiste dans une contribution personnelle réclamée aux parents, et dont l'autre, beaucoup plus efficace, réside dans un accroissement sensible de la part afférente à l'Etat et aux communes dans les dépenses des enfants assistés, contribution qui vient encore d'être augmentée, nous le savons, par la loi du 27 juin 1904.

La contribution pécuniaire des parents se fonde sur la persistance de l'obligation alimentaire, obligation édictée par les articles 203, 205 et suivants du Code civil, et que ni la déchéance ni le dessaisissement ne peuvent éteindre. Les preuves de cette persistance se retrouvent dans les deux titres de la loi de 1889. En cas de déchéance, indépendamment de l'article 1^{er} *in fine*, nous trouvons l'article 12 qui décide que « le tribunal, en prononçant sur la tutelle, fixe le montant de la pension qui devra être payée par les père, mère et ascendants auxquels des aliments pourront être réclamés... ». Naturellement, cette disposition s'applique quel que soit le genre de tutelle constitué, et, si le choix des juges s'est porté sur l'administration, le ministre de l'intérieur, dans sa circulaire du 16 août 1889, lui recommande d'en revendiquer strictement le bénéfice « moins encore afin de diminuer les charges de l'Assistance qu'afin de donner satisfaction à la conscience publique. Il serait immoral et d'un funeste exemple de laisser des parents qui ne sont pas indigents tirer un profit matériel de la déchéance, alors que tant d'autres s'imposent, pour élever leurs enfants, un travail acharné et de dures privations... » L'article 16, § 3, laisse au tribunal qui accorde la restitution de ses droits au père déchu la faculté d'allouer une indemnité à ses dépens au profit du tuteur qui a pris charge de l'enfant. De même en cas de dessaisissement. Nous ne rencontrons pas, cependant, dans les articles 18 et 20 de disposition analogue à celle de l'arti-

cle 12; il faudra simplement en déduire l'impossibilité pour la chambre du conseil d'imposer aux parents le paiement d'une pension, lorsqu'elle consacre leur dépossession totale ou partielle des droits de puissance. Mais comme les articles 203 et suivants du Code civil ont une portée générale qui n'a pas été amoindrie expressément par le titre deuxième de la loi de 1889, et que les parents continuent à demeurer sous le coup de ces articles, aussi bien lorsqu'ils ont cédé volontairement leur droit que lorsqu'ils en ont été dessaisis sans leur intervention, rien n'empêchera l'Assistance (de même d'ailleurs que les établissements privés et les particuliers), si la famille de l'enfant qu'elle a recueilli vient à acquérir quelques ressources, de diriger postérieurement contre elle une demande d'aliments (1). Cette solution est d'ailleurs corroborée indirectement par l'article 21 qui permet aux magistrats, tout en rendant aux parents les droits dont ils se trouvaient dessaisis, d'accorder à leurs frais une indemnité au gardien de l'enfant.

Mais il n'est pas possible de faire grand cas de l'aide qui sera ainsi apportée à l'Assistance par ces subventions provenant des parents : le tribunal pourra, d'ailleurs, les en dispenser toutes les fois qu'il estimera cette exemption nécessitée par leur état d'indigence (2). C'est la situation

(1) Signalons enfin que l'Assistance, à défaut de père ou de mère, ou même si ces derniers sont présents, mais manifestement sans ressources, peut toujours s'adresser aux ascendants du mineur abandonné pour réclamer la constitution d'une pension. L'obligation alimentaire pèse, en effet, conjointement et solidairement sur tous les ascendants et chacun d'eux peut être astreint à fournir des aliments par cela seul que les autres, même d'un degré plus rapproché, sont hors d'état de suffire à cette charge.

(2) Cette particularité de la loi de 1889 a été vivement critiquée. Jamais, a-t-on déclaré, le devoir paternel ne disparaît absolument, l'insolvabilité devrait uniquement influencer sur l'exigibilité et non sur l'existence de la dette. Et l'on propose comme exemples d'autres législations, qui, loin d'exonérer le père de sa dette, sanctionnent, au contraire, par une pénalité le devoir des parents de subvenir à l'entretien et à l'éducation de leurs

qui se présentera le plus fréquemment. Même si les magistrats considèrent que les familles ont les ressources nécessaires pour contribuer à l'éducation de l'enfant qui leur aura été enlevé, l'administration hésitera souvent à user du droit que le jugement lui confère contre ses débiteurs récalcitrants. En définitive, les départements n'ont pu constituer et faire fonctionner leur nouveau service des moralement abandonnés que grâce à la transformation par l'article 25 de la loi de 1889 du régime financier précédemment établi par la loi du 5 mai 1869. Nous connaissons déjà les modifications introduites : nous avons dû les étudier en parlant des questions financières relatives aux matériellement abandonnés, et nous savons qu'elles comportaient des conséquences si profitables pour les budgets départementaux que les conseils généraux se hâtèrent d'opérer l'assimilation demandée par le législateur. La loi du 27 juin 1904 ayant classé les moralement abandonnés au nombre des pupilles de l'assistance (article 6, §§ 4 et 5) les a, par suite, fait bénéficier des changements tout récents qu'elle opère dans le régime financier du service ainsi unifié, et de l'accroissement considérable de la part

enfants. Ainsi, en Angleterre, la loi du 26 août 1889 sur la protection des enfants maltraités exige des parents dans ce but, et sous peine d'emprisonnement, le versement de 5 shellings (6 fr. 25) par semaine. Aussi le budget des Ecoles industrielles et de réforme pour 1889-1890 pouvait-il présenter, dans ce pays, en face d'une dépense générale de 12.500.000 fr., une contribution des parents s'élevant à 600.000 francs. Au contraire, l'Assistance publique de la Seine, malgré les moyens d'investigation perfectionnés dont elle dispose pour retrouver les familles des assistés et des moralement abandonnés, ne reçoit chaque année que 4 ou 5.000 francs pour un total de dépense atteignant une dizaine de millions. Néanmoins, nous estimons qu'il serait difficile d'acclimater en France les procédés coercitifs anglais, surtout lorsque l'on se trouve sur le terrain de la bienfaisance. — Voir Brueyre, Rapp. au Com. de Déf., p. 36 et 37 ; Taudière, *op. cit.*, p. 399 et 400. — Peut-être le procédé des remboursements fractionnés innové par l'article 17 de la loi du 27 juin 1904 permettra-t-il d'atteindre sur ce point de meilleurs résultats.

de l'Etat qui en est une des caractéristiques les plus importantes.

Nous pensons ainsi avoir donné une vue d'ensemble sur le service des moralement abandonnés. Nous avons traité, en effet, dans nos développements antérieurs, des différentes catégories d'enfants qui en font partie, de leur mode d'admission (c'est naturellement la décision judiciaire qui met l'enfant à la charge de l'Assistance dans les conditions énumérées aux deux titres de la loi : ici, la déclaration du préfet prononçant l'admission, n'a plus la valeur qu'elle revêt lorsqu'il s'agit d'enfants matériellement abandonnés ; c'est une simple constatation d'un fait accompli, l'enfant est entré dans le service du jour où le jugement le concernant a acquis un effet définitif), enfin des fonctionnaires chargés de leur tutelle. Nous n'avons plus pour être complet qu'à dire quelques mots des procédés d'éducation employés à leur égard.

La question du placement des moralement abandonnés ne va pas sans présenter de sérieuses difficultés. Dans le service des Enfants assistés proprement dit, où le pupille est admis dès son premier âge, la plupart du temps quelques jours après sa naissance, il est d'usage de le confier à des familles de paysans et nous avons vu combien ce système avait produit d'heureux résultats. N'ayant pas connu d'autre existence, l'enfant se transforme facilement en un campagnard, se fixe dans le pays où il a été élevé, y fait souche et se fond dans le reste de la population. Mais il n'en pouvait être de même pour le moralement abandonné qui, recueilli à un âge beaucoup plus avancé, généralement vers 12 ans, en proie à la nostalgie de la ville, la plupart du temps, d'ailleurs, déplorablement éduqué par sa famille et perverti par son contact, ne se serait pas plié aisément aux travaux et aux habitudes agricoles, aurait fui son placement, constituant

en outre une cause de démoralisation menaçante pour tous ceux appelés à vivre avec lui. Cette pratique du placement familial et rural ne convient donc qu'à certains sujets dont la conduite et l'éducation antérieure ont été jugés convenables et qui ne manifestent pas d'antipathie prononcée pour les professions agricoles. Mais pour les autres qui forment une forte majorité parmi les enfants recueillis en vertu de la loi de 1889, quelle méthode adopter ? Le département de la Seine a employé dès 1881 le système des placements industriels et par groupes dont il s'est montré très satisfait. Voici en quoi consiste ce système : l'administration passe des traités avec de grands établissements pour recevoir à titre d'apprentis un certain nombre d'enfants rentrant dans les conditions d'âge et autres exigées par les lois sur l'emploi des enfants dans l'industrie. Le patron se charge de les nourrir, les vêtir, les loger à part et de faire donner aux illettrés l'instruction primaire par les soins d'un instituteur spécial. Il doit en outre leur accorder un salaire calculé d'après leurs forces, leurs aptitudes et égal à celui payé pour les autres enfants d'ouvriers employés avec eux. Un compte individuel est ouvert à chaque enfant : à son actif figurent ses salaires, à son passif les dépenses que son entretien entraîne. Lorsque l'actif dépasse le passif, l'excédent des salaires sur l'entretien est versé au nom de l'enfant à la Caisse d'épargne. Grâce à ce moyen, les enfants acquittent leurs dépenses d'apprentissage et bénéficient entièrement de leur gain, ce qui, tout en flattant leur amour-propre et augmentant leur dignité personnelle, leur permet d'amasser jusqu'au moment de leur majorité ou sortie d'apprentissage des pécules fort convenables (1).

(1) Pour de plus amples détails sur ce procédé de placement, voir le rapport du Congrès d'Assistance de 1889, t. I, p. 167, et le livre de M. Léon Milhaud, *De la protection des enfants sans famille*, p. 244 et 245.

Mais ce procédé du placement par groupes n'est permis qu'aux départements possédant un contingent quelque peu considérable de moralement abandonnés. Pour ceux qui ne reçoivent ces enfants qu'en nombre restreint, ils usent, autant qu'il est possible, du placement familial en plaçant l'enfant chez un petit patron qui lui enseigne un métier. Souvent malheureusement, les enfants de la loi de 1889 sont absolument corrompus ou vicieux avant leur entrée dans le service : on n'ose alors user à leur égard de la méthode commune qui ne servirait qu'à jeter le discrédit sur les autres pupilles de l'Administration. Jusqu'à la loi du 27 juin 1904, l'Assistance manquait à peu près totalement des établissements de redressement nécessaires pour amender ces natures rebelles : nous verrons dans notre troisième partie les progrès que cette disposition a réalisés en cette matière.

CHAPITRE IV

Application de la loi de 1889. — Insuffisance des résultats. — Causes de l'échec partiel de la loi.

Au cours des travaux préparatoires qui précédèrent le vote de la loi de 1889, M. Bonjean estimait à 100.000 au moins le nombre d'enfants auxquels pourrait profiter la réforme projetée. Dans son rapport au comité de défense, M. Brueyre trouve ce chiffre exagéré et réduit à 40.000 le nombre des maltraités et moralement abandonnés, dont moitié pour Paris. « De cette population, dit-il, on peut espérer et on doit essayer d'en drainer environ les trois quarts : les plus malheureux. Il restera toujours un résidu irréductible et se renouvelant constamment à mesure qu'on l'épuise d'une dizaine de mille... » (1) Dans quelle proportion la loi de 1889 a-t-elle permis de réaliser pratiquement ces projets ? En particulier quelle est l'importance de la clientèle nouvelle qu'elle a eu pour but de placer sous la tutelle de l'Assistance publique ?

Préoccupons-nous d'abord du nombre des déchéances prononcées, puisque, la plupart du temps, l'enfant de parents déchus tombera à la charge de l'Administration. Le total par années en est tout à fait insuffisant, et, si nous en croyons les dernières statistiques, il tend de plus en plus à diminuer. Voici, en effet, le tableau que nous rele-

(1) Brueyre, p. 49.

vons dans le rapport du garde des sceaux sur l'administration de la justice civile et commerciale pour l'année 1900 et qui nous procure un élément de comparaison au sujet des déchéances obtenues depuis 1891.

Déchéances prononcées

Années	De plein droit	Facultatives
1891	78	728
1892	91	966
1893	63	1001
1894	70	1089
1895	44	1131
1896	44	969
1897	43	1069
1898	37	872
1899	40	906
1900	45	747 (1)

Il est aisé de constater, à l'examen de ce tableau, que les déchéances de plein droit ont baissé presque de moitié et que la totalité des mesures prises en 1900 n'atteint pas le nombre de celles prononcées en 1891. Il y a là une inapplication regrettable de toute une partie importante de la loi, inapplication qui conduit en fait à des résultats désastreux (2).

(1) Rapp. du Garde des sceaux du 29 janv. 1903, paru dans le *J. Off.* du 12 mars 1903, p. 1574.

(2) Comment s'étonner, en effet, de l'accroissement incessant de cette population des petits vagabonds et mendiants qui constitue une des plaies de nos grands centres ? Il existe pourtant un moyen d'arrêter le mal. C'est de provoquer la déchéance des parents de ces enfants en vertu de la loi du 7 décembre 1874 rendue pratiquement applicable par suite de son incorporation dans la loi de 1889 et d'admettre ces petits malheureux parmi les pupilles de l'Assistance en vertu de l'article 11. Mais la loi de 1874, même depuis les perfectionnements subis, n'est pour ainsi dire pas appliquée. M. Yvernès, chef du bureau de la statistique au ministère de la

Ce chiffre insignifiant des déchéances a été notamment mis en relief à Paris par M. Bonjean qui en a profité pour demander à la Société des Prisons d'examiner les améliorations qu'il serait utile d'introduire dans le texte de la loi de 1889. Il fit remarquer qu'au cours de 1896, 142 affaires de déchéance seulement avaient été introduites et portées devant la chambre du Conseil pour une population de 3 millions et demi d'habitants (1), et il soulignait les griefs constatés à l'égard des parents déchus : « 54 cas d'ivrognerie, quand on sait le progrès incroyable de l'alcoolisme ; 34 cas d'abandon, quand l'Assistance publique est obligée de recueillir des milliers d'enfants chaque année ; enfin, 74 cas d'inconduite, quand la prostitution constitue un chancre envahissant... » (2) Pour ce qui concerne l'application du titre II, c'est-à-dire des articles 17 et 19 qui devaient favoriser si efficacement, grâce au dessaisissement judiciaire, l'œuvre de relèvement entreprise par l'Assistance et les sociétés privées, M. Bonjean constatait encore tristement que les mesures protectrices offertes par la loi étaient laissées de côté soit par l'administration, soit par les œuvres particulières (3). Dans la

justice, a donné, dans la séance de la Société des Prisons du 23 mai 1902, les détails suivants sur la mise en pratique de cette loi. Le chiffre moyen annuel des applications a été de 13 de 1876 à 1880, 7 de 1881 à 1885, 34 de 1886 à 1890, 63 de 1891 à 1895, 62 de 1896 à 1900. *Rev. pénit.*, 1902, p. 810. Et encore M. Yvernès ne nous indique-t-il là que les cas où les mesures répressives, édictées par la loi, ont été prononcées ; il ne nous énumère pas les cas, nécessairement plus restreints, où la déchéance, facultative pour le tribunal, a été par la suite déclarée et réellement exécutée.

(1) *Rev. pénit.*, 1897, p. 978.

(2) *Ibid.*, p. 985 et 986.

(3) D'ailleurs ces œuvres ne peuvent bénéficier des dispositions du titre II que si elles sollicitent et obtiennent une autorisation spéciale émanée du ministère de l'Intérieur. Or, M. Berthélemy nous apprend, en mai 1903, que 6 institutions de bienfaisance seulement ont réclamé et reçu cette autorisation. Ce sont l'Union Française, la Société Lyonnaise pour le sauvetage de l'enfance, le refuge de Plessis-Piquet, le Comité de bienfaisance israélite de Paris, l'œuvre bordelaise de Saint-Raphaël et la Société de patronage des prisonniers libérés protestants. *Rev. pénit.*, 1902, p. 804, note.

même année 1896, il n'y a eu que 45 demandes de délégation introduites, dont 27 par l'Assistance publique de la Seine, 2 par un service d'Assistance publique de province et 16 par des sociétés privées (1).

D'ailleurs, pour le département de la Seine, il y a une remarque curieuse à faire et qui, nous ayant été suggérée d'abord par une note insérée dans le rapport Roussel, de 1898, sur le projet de remaniement du service des enfants assistés, s'est trouvé ensuite confirmée par les documents officiels. C'est que la mise en vigueur de la loi de 1889, loin de favoriser le développement du service des moralement abandonnés créé dès 1881, n'a fait au contraire que paralyser, qu'arrêter même son essor. Si l'on compare en effet le nombre des admissions dans les huit années qui ont précédé le vote de la loi, on voit qu'il a été plus considérable que celui relevé dans les neuf années qui l'ont suivi. Ainsi, sur le chiffre total de 10.414 enfants qui est celui des admissions dans ce service depuis l'origine jusqu'au 31 décembre 1897, le nombre des admissions au 31 décembre 1888, en huit ans, a été de 5.169, tandis que celui des admissions des neuf années suivantes a été de 4.795 (2). Cette particularité est très visible si l'on consulte la suite des rapports officiels. Au 31 décembre 1883 le service des moralement abandonnés de la Seine comptait 2.549 enfants ; au 31 décembre 1892, après le vote de la loi, 3.558, c'est le maximum atteint ; puis les chiffres baissent insensiblement : au 31 décembre 1894, 3.498 ; au 31 décembre 1896, 2.913 ; au 31 décembre 1898, 2.722 ; au 31 décembre 1901, 1807 ;

(1) *Rev. pénit.*, 1897, p. 978.

(2) Voir dans le Rapp. Roussel, A. S. 1899, p. 526, note 1, colonne 3 le décompte des admissions par année.

enfin, au 31 décembre 1902, le total des moralement abandonnés n'est plus que de 1.540 (1).

Comment expliquer cette situation étrange ? C'est que, comme l'indiquait devant la Société des prisons très explicitement, M. de Chauveron, son avocat, l'Assistance publique à Paris s'est détournée de la procédure longue et compliquée inaugurée par la loi de 1889 ; elle est de plus découragée par les refus du parquet qui, trop souvent, ne donne aucune suite à ses demandes en déchéance, par le mauvais vouloir, il faut bien employer ce mot, de certains magistrats qui s'obstinent à ne pas prononcer les rares déchéances qui leur sont réclamées, alors même qu'elles apparaîtraient comme indispensables dans l'intérêt des enfants, enfin par les difficultés qu'elle rencontre pour faire exécuter les jugements une fois rendus. Avant la promulgation de la loi de 1889, elle immatriculait sans difficultés, ni formalités judiciaires, les petits délaissés qu'elle jugeait utile de classer parmi ses moralement abandonnés ; il est vrai qu'elle n'était pas alors protégée contre les revendications des parents. Après le vote de la loi, elle a estimé que la protection que la nouvelle législation lui offrait ne s'acquerrait qu'au prix de trop de complications ; et confiante dans sa puissante organisation, espérant, ce qui arrive presque toujours, que les familles n'oseraient pas l'attaquer directement devant les tribunaux, elle classe tout simplement au moyen des procédés administratifs ordinaires les enfants qui, régulièrement, devraient être placés parmi les moralement abandonnés,

(1) Tous ces chiffres sont extraits des comptes rendus sur le service des moralement abandonnés, présentés devant le Conseil général de la Seine et rapportés à leurs années respectives dans les différents bulletins de la Société des Prisons. Les deux derniers sont extraits des statistiques générales sur l'ensemble du service des enfants assistés et moralement abandonnés publiés par les soins du ministère de l'Intérieur.

dans la catégorie des assistés. Le procédé est peut-être illégal, il est en tout cas beaucoup plus rapide et permet par suite de sauver un bien plus grand nombre d'enfants (1).

La loi de 1889 nous paraît cependant être mieux comprise et recevoir une application très appréciable en province. Déjà, en 1894, dans son rapport au Congrès national d'Assistance de Lyon, sur l'importance du développement pris par cette loi, M. le professeur Berthélemy constatait que si certains départements semblaient ignorer ses dispositions protectrices de l'enfance, dans d'autres, au contraire, les mesures de déchéance étaient en particulier fréquemment appliquées. Il citait ainsi l'Aisne avec 463 jugements de déchéance prononcés en 5 ans, l'Eure avec 243, le Nord avec 368, l'Oise, 251, la Seine-Inférieure, 266, etc. La situation pouvait donc, somme toute, au point de vue de l'application du titre I, être regardée comme acceptable (2). Cette bonne impression s'accroît si l'on considère les résultats généraux obtenus en province dans la mise en pratique des deux titres de la loi. Nous nous servons à ce propos des statistiques publiées par le ministère de l'Intérieur en 1903 et qui sont les plus récentes parmi celles que nous avons pu nous procurer (v. les pages 56 et suiv.). L'effectif total des moralement abandonnés recueillis par l'Assistance publique en vertu de la loi du 24 juillet 1889 était au 31 décembre 1901 et pour toute la France de 20.810 (3). Les départements qui possèdent le plus gros contingent de ces enfants sont :

(1) *Rev. pénit.*, 1897, p. 992.

(2) Malheureusement le rapport du Garde des sceaux paru en 1903, indiquerait un sensible recul à ce point de vue.

(3) Ce chiffre est, paraît-il, porté à 21.352 par une statistique plus récente, relatant la situation au 31 décembre 1902 et que nous ne possédons pas en entier.

le Rhône, 987 ; la Seine-Inférieure, 918 ; l'Eure, 747 ; le Nord, 719 ; l'Aisne, 677 ; la Gironde, 609, etc. Quant à ceux au contraire chez lesquels ce contingent est le plus faible, nous citerons : la Lozère, 46 ; l'Aveyron, 39 ; la Corse, 37 ; les Basses-Alpes, 30 ; l'Ardèche, 27 ; le Tarn-et-Garonne, 11, etc. Mais ces chiffres ne sont que relatifs, ils sont subordonnés à l'importance de la population du département et à l'acuité des misères à soulager. Pour avoir une idée plus exacte de la façon dont est appliquée la loi de 1889 dans nos diverses régions, il faut considérer, chaque département étant pris à part, le nombre des enfants inscrits comme moralement abandonnés proportionnellement au nombre total des pupilles inscrits dans le service. Les statistiques nous donnent cette proportion pour 1.000 pupilles. L'ordre de classement change alors d'une manière assez sensible. C'est la Nièvre qui arrive en tête avec une proportion de 520 enfants sur 1.000 immatriculés en exécution de la loi de 1889, soit plus de la moitié. Viennent ensuite certains départements de l'Est et du Nord-Est de la France, tels que l'Aisne, les Ardennes, le Jura, la Haute-Marne, la Meurthe-et-Moselle, la Meuse ; certains autres disséminés un peu partout tels que l'Aude, l'Eure, le Lot, le Puy-de-Dôme, avec des moyennes variant entre 350 et 500 enfants. Une trentaine de départements présentent des moyennes allant de 200 à 350. C'est généralement dans le Midi que l'influence de la loi se fait le moins vivement sentir et surtout dans le Languedoc et la Provence. Les départements qui reçoivent, toutes proportions gardées, le chiffre le plus restreint de moralement abandonnés sont la Seine et le Tarn-et-Garonne, dans lesquels le nombre des enfants de cette catégorie recueillis ne dépasse guère 25 pour 1.000.

Que conclure de cette longue énumération ? Tout d'abord, en rapprochant ce chiffre de 20.810 enfants que la

loi de 1889 a permis de sauver (1), du chiffre réclamé par M. Brueyre comme devant former le but à atteindre, il nous est facile de constater que si la loi n'a pas produit tous les résultats bienfaisants qu'on semblait en droit d'en attendre, elle a rendu cependant des services très appréciables et qu'il est indispensable de souligner (2). D'autre part, on ne peut manquer d'être frappé, dans la comparaison de ces données, des différences souvent considérables existant entre les divers départements. Dans quelques-uns, les moralement abandonnés dépassent la moitié de l'effectif des enfants, dans d'autres, au contraire, ils ne constituent qu'un élément insignifiant de la population assistée. C'est donc que, quoi qu'on ait prétendu, la loi de 1889 est parfaitement applicable (3). Si, dans

(1) Et encore nous ne comptons pas dans ce chiffre le nombre des enfants recueillis dans les conditions prévues par la loi de 1889 par les particuliers et les associations charitables, chiffre qu'il ne nous a pas été possible de connaître exactement, mais que M. Berthélemy, dans son rapport de 1894, évaluait à un millier environ.

(2) Cependant, il ne faudrait pas croire que la pensée du législateur ait été toujours complètement suivie et que ce sont, dans tous les cas, des enfants en danger moral qui se trouvent classés dans les services de l'Assistance en vertu des articles 17 et 19. Ces articles, en effet, en autorisant le dessaisissement des droits de la puissance paternelle lorsqu'il s'agit d'enfants « mineurs de 16 ans » sans spécifier que ces enfants doivent être des moralement abandonnés, permettent d'englober dans leurs dispositions des enfants trouvés ou abandonnés. Or, comme souvent les règlements départementaux concernant les conditions d'admission de ces derniers enfants étaient, nous l'avons indiqué, empreints de vues assez étroites, les inspecteurs ont profité de la largeur de rédaction des articles 17 et 19 pour faire classer judiciairement comme moralement abandonnés des enfants qui auraient dû rentrer naturellement dans la catégorie des assistés proprement dits, mais que leurs départements refusaient de recevoir dans cette catégorie. (Voir Leloir, t. II, n^{os} 724 et suivantes.)

(3) Bien souvent M. Berthélemy a répété à la Société des Prisons que le législateur de 1889 a mis à la disposition de l'Assistance, des sociétés charitables et des tribunaux, un instrument de protection de l'enfance qui, sans être parfait, était néanmoins susceptible de produire des bienfaits considérables et dont la plupart du temps, ceux-ci négligeaient de se servir. La faute, disait-il, n'est pas à l'outil, mais à l'ouvrier. (*Rev. pénit.*, 1898, p. 990 et surtout *Rev. pénit.*, 1902, p. 801.)

certaines villes, elle semble presque inconnue, cela tient, et pour une grande part, au défaut d'entente qui, malheureusement, n'existe que trop souvent entre l'Administration, les tribunaux et les autorités de police chargés de la mettre en pratique. Partout où cette entente préalable a été réalisée, partout où les magistrats ont eu sérieusement à cœur de prononcer les déchéances alors qu'elles étaient justement encourues, où les parquets se sont entendus avec les représentants de l'Assistance pour leur signaler immédiatement les cas dans lesquels la tutelle administrative pouvait être organisée, où l'administration a pris de son propre mouvement l'initiative d'indiquer au ministère public les situations paraissant nécessiter l'application des mesures répressives édictées par la loi de 1889, les dispositions de cette loi ont fonctionné normalement. Cependant elle n'est pas, elle-même et dans son texte, exempte de critiques ; elle contient de graves défauts et des lacunes sérieuses qui ont certainement contribué à en amoindrir la portée. Nous aurons donc à examiner successivement les causes d'inapplication qui tiennent à la rédaction défectueuse de la loi et celles qui proviennent du fait de ses interprètes ; nous parlerons en dernier lieu de ses lacunes.

Parmi les défauts de la loi, nous citerons en première ligne, la trop rigoureuse extension donnée à l'étendue de la déchéance. Cette mesure dépouille nécessairement celui qui en est frappé de tous les attributs de la puissance paternelle et s'applique à tous ses enfants nés et à naître. Nous avons déjà signalé le manque de souplesse de cette conception qui ne lui permet pas de s'adapter à toutes les hypothèses que le juge peut avoir à résoudre. Il est facile, en effet, de concevoir des situations dans lesquelles la déchéance prononcée à l'égard de tous les enfants dépassera le but recherché ; par exemple, lors-

que le père qui élèvera avec soin le reste de ses enfants, aura conçu à l'égard de l'un d'eux une antipathie particulière. (Le fait se présente plus souvent qu'on ne le pense ordinairement, ainsi, lorsqu'un père vient à concevoir des doutes sur la légitimité de sa paternité vis-à-vis d'un de ses enfants.) Dans d'autres cas, au contraire (mendicité, ivrognerie), il s'agira bien d'une indignité d'ordre général portant atteinte à la moralité de toute une famille, mais n'est-il pas permis de penser que la déchéance portant sur tous les droits de puissance est une punition trop sévère relativement à la faute commise ? Et pourtant il existait un moyen bien simple de remédier à ces inconvénients, et ce moyen était déjà adopté dans les projets primitifs de la Chancellerie et du Sénat rejetés sur ce point par le Conseil d'Etat. M. Brueyre le préconisait dans son rapport de 1891 (1), et ensuite à diverses reprises dans les séances de la Société des prisons (2) ; cette société elle aussi l'insérait dans plusieurs de ses vœux (3). C'était de réserver la déchéance absolue et totale pour les cas monstrueux et très rares énoncés dans l'article 1, et de laisser aux tribunaux, quand ils se trouvaient en présence des situations relativement moins graves visées par l'article 2, la possibilité de recourir seulement à la privation de certains des droits les plus essentiels de la puissance paternelle tels que ceux de garde, d'éducation et de correction, et de limiter la perte de cette puissance à l'égard seulement des enfants victimes de la corruption ou de la brutalité de leurs parents. Les rédacteurs de la loi n'ont pas eu recours à ce procédé si pratique et qui aurait suffi à réaliser très efficacement le but de protection que l'on

(1) Rapport, p. 20.

(2) *Rev. pénit.*, 1897, p. 995 ; 1898, p. 633 et 634.

(3) *Rev. pénit.*, 1894, p. 357 ; 1898, p. 632 et suivantes (adoption des propositions de M. Leloir).

voulait atteindre. Pénétrés surtout de cette idée qu'il y avait faute punissable chez le père, ils ont voulu, avant tout, réprimer cette faute, la protection de l'enfant ne se produisant que par ricochet : ils en sont ainsi arrivés à admettre cette mesure brutale (1) de la déchéance indivisible et absolue qui, tout en réalisant leurs aspirations, sacrifiait du même coup et sans y paraître le principal intéressé.

Qu'est-il arrivé en effet ? C'est que les magistrats, frappés par la gravité de la mesure qu'on leur demandait d'appliquer, ont bien souvent montré la plus grande répugnance à prononcer la déchéance dans nombre de cas très justifiés où elle leur était réclamée. Ainsi, la déchéance a été refusée dans des cas où l'inconduite notoire était établie et même alors que le père reconnaissant avoir mérité l'application de cette peine, ne s'y opposait pas (2). De même, les tribunaux n'ont point accueilli des demandes formées contre des parents mendiants de profession ou contre des pères qui avaient abandonné leurs enfants à la charité publique pour aller vivre en concubinage (3). En résumé, les dispositions protectrices de la loi de 1889 ont donc fini par se retourner, à cause de leur excès même, contre les enfants qu'elles étaient destinées à garantir, et les craintes qui se sont fait jour, dès l'apparition de la nouvelle législation, émanant d'esprits éclairés et qui prévoyaient toutes les difficultés pratiques pouvant résulter de la trop grande rigueur des principes adoptés, se sont trouvées pleinement fondées.

(1) « Pour écraser une noix, ils ont mis en mouvement le formidable pilon du Creusot !... » Brueyre à la Société des Prisons. *Rev. pénit.*, 1897, p. 994.

(2) Leloir, t. II, p. 388.

(3) *Ibid.*, p. 387. Ou bien, au contraire, les juges ont rendu des sentences de déchéance pour des situations qui étaient loin de les réclamer. De toutes façons la loi manque ainsi son but.

L'excès même de sévérité de la loi a déterminé certains magistrats, désireux surtout de protéger l'enfant sans oser aller jusqu'à prononcer contre les parents la déchéance absolue, à reprendre cette ancienne théorie, fort en honneur avant 1889, du droit de contrôle des tribunaux sur l'exercice de la puissance paternelle. Il est possible, de cette façon, d'enlever aux parents quelques-uns seulement des attributs de leur puissance et à l'égard d'un seul ou de plusieurs de leurs enfants. Mais cette jurisprudence quelque peu arbitraire déjà avant la promulgation de la loi sur la déchéance, mais qui avait au moins l'immense avantage de combler une lacune importante de notre législation est-elle encore soutenable aujourd'hui ? Commençons par dire que nous nous plaçons maintenant à un point de vue exclusivement juridique ; au point de vue pratique, au point de vue de l'équité, nous opterions et sans hésiter pour le maintien de cette théorie qui est susceptible de rendre les plus grands services. Nous reconnaissons qu'elle protège efficacement l'enfant, en permettant aux tribunaux de prononcer, dans tous les cas, contre les parents, une peine proportionnée à la faute commise, et de leur enlever seulement les droits de puissance dont ils ont abusé. Nous reconnaissons par conséquent qu'en cas de rejet nous aboutirons nécessairement à donner à l'enfant une situation moins favorable que celle dont il jouissait avant 1889, puisque les tribunaux, dans bien des cas où ils auraient adopté sans scrupule des mesures de simple réglementation de la puissance paternelle, reculeront, au contraire, devant la déchéance et les flétrissures qui l'accompagnent. Résultat souverainement illogique ! En fait, oui, nous le concédons, et c'est pourquoi nous avons regretté si vivement que le législateur de 1889 n'ait pas admis le système de la déchéance partielle qui aurait certainement élargi la portée des dispositions bienfaisantes qu'il promul-

guait. Mais, en droit, nous pensons qu'après le vote d'une loi qui repousse et dans les termes les plus expresse système de la déchéance partielle (et quoi qu'on en dise l'admission du droit de contrôle des tribunaux équivaldrait à l'introduction de cette déchéance) (1), qui fixe nettement les cas dans lesquels la mesure répressive qu'elle édicte pourra être encourue, qui désigne les parties capables de saisir les tribunaux et règle minutieusement la procédure à suivre, il n'y a plus de place pour une théorie qui reconnaît aux magistrats un pouvoir général pour statuer en cette matière si délicate de la puissance paternelle, sans limitation de cas, sur la demande de toute personne, et dans des formes quelconques. La jurisprudence que nous repoussons « n'avait été créée qu'à défaut d'une loi : depuis que cette loi existe, elle n'a plus sa raison d'être » (2). Il est regrettable seulement que l'on n'ait pas fait triompher devant le Parlement une autre conception de la déchéance, et nous espérons, dans l'intérêt même des enfants, qu'une prochaine revision de la loi de 1889 permettra d'adopter le principe du fractionnement de cette mesure, seul capable de lui faire produire d'heureux effets. Cette modification s'impose d'autant plus que les tribunaux ont, pour la plupart, renoncé à leur droit de contrôle ; les magistrats qui revendiquent encore sur ce point leurs anciennes prérogatives constituent l'infime minorité ; toutefois, nous devons signaler qu'un parti important de la

(1) En effet, le droit le plus souvent retiré par les tribunaux est le droit de garde. Or, un père privé de ce droit sur son enfant ne subit-il pas une véritable déchéance partielle ? On a beau dire que la mesure n'est que provisoire et peut être rapportée lorsque les circonstances se modifient, cette faveur n'en est pas moins laissée à la discrétion des magistrats. Il n'y a pas dès lors une différence si grande entre la situation de ce père destitué d'un droit aussi important et celui qui est déchu et peut obtenir judiciairement la restitution de ses pouvoirs.

(2) Drücker, p. 320.

doctrine s'est prononcé en faveur du maintien de ce droit (1).

Les parquets ont trouvé cependant un moyen assez ingénieux pour éviter de porter devant les tribunaux des demandes en déchéance qu'ils craignent toujours de voir repousser. Il consiste à substituer à la déchéance proprement dite, une cession plus ou moins volontaire des droits de puissance paternelle obtenue des parents dans les formes de l'article 17. Voici comment les choses se passent en pratique. Le ministère public est avisé qu'un père ou une mère peuvent être déchus facultativement de leurs droits de puissance en vertu de l'article 2. Aussitôt, au lieu de mettre l'action publique en mouvement, au lieu de réclamer la déchéance, le Procureur de la République fait avertir les parents et leur demande de céder leurs droits sur tel ou tel de leurs parents ou sur tous. Souvent, les parents acceptent, n'ayant nul souci d'élever leurs enfants ; s'ils refusent, on leur met alors en mains le marché suivant : ou consentir à la cession, ou voir intenter contre eux une action en déchéance. Il est évident, dès lors, que c'est le premier parti qui a toutes chances d'être adopté(2).

(1) Notamment MM. Didier (Etude sur la loi du 24 juillet 1889, *Journal le Droit* du 1^{er} janvier 1891), Testoud (Le contrôle de la puissance paternelle par les tribunaux et la loi du 24 juillet 1889, *Revue critique*, 1891, p. 16 et suivantes), Charmont (La loi du 24 juillet 1889 et son application, *ibid.*, p. 516 et suivantes).

(2) C'est dans le département du Rhône que la substitution de la cession judiciaire à la déchéance s'opère le plus fréquemment. Voir la communication de M. Berthélemy sur le sauvetage de l'enfance et le patronage des libérés à Lyon dans la séance de la Société des Prisons du 18 mars 1891 (*Rev. pénit.*, 1891, p. 329). Pendant la période comprise entre 1890 et 1900, 242 jugements, lui attribuant l'exercice de la puissance paternelle, furent rendus au profit de la Société Lyonnaise pour le sauvetage de l'enfance. Sur ces 242 jugements, 194, soit 80 % environ, lui confiaient les enfants en vertu de l'article 17, c'est-à-dire par suite d'une cession soit volontaire, soit forcée des parents. Voir thèse Cambon, Dijon 1900, *De la protection de la personne de l'enfant contre les abus de la puissance paternelle*, p. 187, note 1.

On justifie ce procédé en disant qu'il offre des avantages considérables : pour les enfants, qui sont beaucoup plus rapidement soustraits à l'influence néfaste de leurs parents, car les formalités de la procédure sont beaucoup plus rapides dans le titre II ; pour les parents, qui n'ont pas à subir le déshonneur de la déchéance ; et pour l'Etat, auquel on enlève ainsi un grand nombre d'enfants qui, en cas de déchéance, auraient été presque fatalement confiés à l'Assistance publique et qui peuvent au contraire dans ce cas être laissés à des associations charitables. Nous ne méconnaissions pas ces avantages qui sont en effet très réels. Mais n'est-on pas obligé, pour atteindre ce résultat, de tourner quelque peu les textes et de transporter dans une loi répressive des principes posés seulement en vue d'une loi d'assistance ? Il semble injuste de faire échapper ainsi certains parents indignes à cette sorte de dégradation que le législateur a voulu leur infliger. En réalité, nous ne voyons là encore qu'un moyen assez critiquable de parer aux conséquences si fâcheuses du système de la déchéance totale (1). C'est une raison nouvelle pour souhaiter la disparition de ce système.

Une seconde cause d'inapplication de la loi de 1889, tenant à la loi elle-même, peut être trouvée dans les complications de sa procédure. Et pourtant ceux qui ont participé à sa rédaction voulaient avant tout une procédure « rapide, sommaire et sans frais » (2). Leurs intentions se sont, en effet, traduites par certains emprunts faits à la procédure correctionnelle (3), mais ces emprunts sont restés beaucoup trop timides, et, somme toute, la procé-

(1) En faveur de la substitution. Leloir, t. II, n° 858 ; Brueyre, Rapp. au Com. de Déf., p. 41. — *Contra* : Taudière, *op. cit.*, p. 367 et suivantes ; Cambon, thèse précitée, p. 178 et suivantes.

(2) Brueyre, *Rev. pénit.*, 1897, p. 996.

(3) Ainsi pour le point de départ et le délai de l'appel dans l'article 7.

ture indiquée pour la mise en pratique de la loi de 1889 reste presque entièrement gouvernée par les règles de la procédure civile. C'est un résultat fort regrettable qui entraîne nécessairement des lenteurs et des frais ainsi que nous allons le démontrer. Prenons l'exemple de l'Assistance publique voulant intenter une déchéance contre des parents indignes. D'abord elle n'est pas comprise au nombre des personnes auxquelles l'article 3 donne le droit d'action, elle sera obligée de s'adresser au parquet du domicile du défendeur qui jugera s'il doit ou non mettre l'action publique en mouvement. En cas d'affirmative, le ministère public adressera au président du tribunal une requête à fin de déchéance (1) énonçant les faits et accompagnée des pièces justificatives (article 4, § 2), en même temps qu'il se livrera à une enquête qualifiée, bien à tort, par la loi de sommaire, et qui aura pour but tant de l'éclairer lui-même sur la valeur des charges relevées contre l'individu dont la déchéance est demandée que de permettre au tribunal d'organiser la tutelle dans les meilleures conditions possibles (article 4, § 1). Le président commet, par ordonnance, un juge chargé de faire, au jour indiqué, un rapport sur l'affaire, laquelle est soumise à la juridiction de la Chambre du conseil, pour éviter tout scandale (article 4, § 3). La procédure suivie à partir de ce moment est calquée sur celle de l'interdiction. La Chambre du conseil peut s'entourer de toutes sortes de garanties, convoquer le conseil de famille, entendre le juge de paix du canton du défendeur, procéder à l'interrogatoire de ce dernier (il s'agit là d'une formalité très importante), ordonner même une enquête dans les termes de l'article 893 du Code de procédure civile si elle le juge

(1) Cette requête est naturellement notifiée aux parents contre lesquels elle est dirigée.

nécessaire. Enfin, après réquisitions du ministère public, elle prononce son jugement en audience publique (article 4, §§ 4, 5 et 6). La préoccupation du législateur se trahit de n'enlever ses pouvoirs au père qu'après mûres délibérations, mais ce juste souci provoque d'autre part des retards des plus préjudiciables à l'intérêt des enfants. On reste en effet frappé devant les longueurs qu'entraîne parfois cette procédure de la déchéance. Ainsi, M. Bonjean citait à la Société des prisons des exemples d'enquêtes, soi-disant sommaires, conduites par le parquet de la Seine, et qui avaient duré une moyenne de 4 à 5 mois. Plusieurs avaient dépassé huit, neuf et dix mois ; une d'entre elles avait même atteint quinze mois et demi ! (1) Dans ces conditions, on comprend combien il est facile aux parents, contre lesquels une poursuite de ce genre est intentée, de faire disparaître leurs enfants au cours de l'instance engagée, et, une fois ces enfants mis en sûreté, d'attendre avec tranquillité le jugement les privant de leurs droits. Le fait s'est produit plusieurs fois et a été signalé dans les rapports du directeur de l'Assistance publique à Paris (2).

L'article 5 de la loi de 1889 fournit cependant un moyen très commode d'éviter ce danger. Il est ainsi conçu : « Pendant l'instance en déchéance, la Chambre du conseil peut ordonner, relativement à la garde et à l'éducation des enfants, telles mesures provisoires qu'elle juge utiles ». M. Brueyre a souvent signalé toute l'importance de cette disposition qui permet, sans préjuger sur le fond de la demande, de prendre, en faveur des enfants qui ont besoin d'une immédiate protection, des décisions qui pour-

(1) *Rev. pénit.*, 1897, p. 979.

(2) Rapport du Direct. de l'Assist., 1891, p. 5, et Brueyre, Rapp. au Comité, p. 29.

ront facilement se transformer dès que la situation ne les nécessitera plus. Citons notamment le passage suivant : « Quant à l'article 5..., nous avons répété, écrit, proclamé en toutes circonstances, que c'est un des points les plus essentiels, les plus utiles de la loi ; que ce devrait être presque une décision de formule. Elle n'engage aucun principe, ne préjuge pas la décision définitive. Elle assure par des moyens simples, provisoires, la sécurité et la protection de l'enfant. Et quand le jugement est rendu, elle en permet l'exécution ; mais, si on n'y a pas recours, les parents frappés de déchéance emmènent l'enfant et tout est dit... » (1) D'autre part, afin que les dispositions innovées dans l'article 5 ne souffrissent aucun retard dans leur exécution, le ministre de l'Intérieur, dans sa circulaire du 16 août 1889, prescrivit aux préfets de faire hospitaliser d'urgence, mais à titre temporaire, tous les enfants qui leur seraient adressés en vertu de cet article par les tribunaux quel que fût d'ailleurs leur domicile de secours, qui serait ensuite recherché. L'Assistance a donc la possibilité de déjouer les calculs des parents, pourquoi ne réclame-t-elle pas plus souvent de la chambre du conseil la mise en pratique à son profit de cette mesure tutélaire ? C'est que l'article 5 soulève une difficulté juridique d'application que les tribunaux ont tranchée jusqu'ici dans un sens défavorable aux enfants qu'il s'agit de protéger. Cet article déclare, en effet, que la chambre du conseil pourra prendre ces dispositions provisoires pendant l'instance en déchéance. Or, quand donc commence cette instance ? L'article 4 décide que l'instance est introduite par suite de la requête en déchéance présentée par le ministère public :

(1) *Rev. pénit.*, 1897, p. 996. Voir encore Brueyre, *Rapp. au Comité*, p. 28, et Leloir dans son « Etude sur la nécessité d'une révision de la loi de 1889 » parue dans la *Rev. pénit.*, 1898, p. 382, note 1.

il semble donc qu'en droit pur, la chambre du conseil pourra fort bien se croire fondée à prendre ces mesures au profit des enfants, aussitôt qu'elle sera saisie par l'ordonnance du président qui, à la suite de la requête, nomme le juge rapporteur. Cependant, un certain nombre de tribunaux, entre autres celui de la Seine, ont considéré, dans un sentiment très louable de scrupule, qu'ils n'avaient pas le droit de prendre une mesure quelconque contre les parents avant que ceux-ci n'eussent été assignés et mis en demeure de protester. Comme cette assignation n'est lancée qu'après l'enquête dont nous connaissons les longueurs, la plupart du temps la protection légale arrive trop tard, et, quand la chambre du conseil veut enfin faire droit à la remise que lui demande l'Assistance, les parents ont eu le temps nécessaire pour éloigner leurs enfants (1).

L'administration s'est montrée quelque peu rebutée par suite de ces obstacles rencontrés ainsi dans l'accomplissement de son œuvre de bienfaisance, et si nous ajoutons qu'elle est toujours obligée, suivant l'avis à peu près unanime de la jurisprudence, de se servir du ministère des avoués, dès lors qu'il s'agit de la procédure réglée par le titre premier, et qu'aucun des actes de cette procédure n'est dispensé comme au cas de dessaisissement judiciaire des droits de timbre et d'enregistrement (2), nous aurons expliqué suffisamment pourquoi les demandes en déchéance dont elle prend l'initiative auprès du ministère public sont si rares.

La procédure réglée par le titre deuxième est beaucoup plus simple. Elle se borne presque exclusivement, dans le

(1) Voir Bonjean, *Rev. pénit.*, 1897, p. 981 et 1898, p. 645. — Les termes quelques peu ambigus de l'article 5 auraient donc besoin d'être remaniés de manière à ne laisser aucun doute à l'interprète sur leur portée précise.

(2) Voir la note suivante concernant l'exemption de ces droits fiscaux concédée par la loi du 27 juin 1904.

cas de dessaisissement volontaire, à une requête que l'Assistance présente conjointement avec le cédant ; dans le cas de dessaisissement hors de l'intervention des parents, à une demande qu'elle introduit seule. La plupart des tribunaux ne jugent pas dans ce cas l'emploi des avoués obligatoire, et un certain nombre d'actes ont été expressément exonérés de tous droits fiscaux (1). Il semble donc ici que la situation de l'Assistance soit meilleure et qu'elle va pouvoir se servir plus largement des dispositions de cette partie de la loi. Mais il ne faut pas oublier que nous sommes ici, comme le fait remarquer M. Brueyre, sur le terrain de l'assistance facultative : les services départementaux ne mettront en jeu pour la protection des petits abandonnés les mesures édictées par le titre deuxième qu'autant que l'état de leur budget le leur permettra ; ils s'en serviront assez souvent, comme nous l'avons fait remarquer, pour recueillir à titre de moralement abandonnés des enfants qui devraient naturellement rentrer dans la catégorie des assistés, mais cette application particulière sera forcément assez peu étendue. D'autre part, il ne faudrait pas croire que l'administration n'ait pas rencontré aussi des difficultés quand elle a voulu se prévaloir de ce titre. D'abord, le rejet du droit du fisc n'est pas absolu, la loi n'a pas employé de formule générale englobant tous les actes de procédure : c'en est assez pour que l'Enregistrement se soit fait de ce silence une arme et ait réclamé le paiement des droits sur tous les actes qui n'en étaient pas spécialement exemptés (2). Ensuite, la suppression du ministère des avoués dans le titre deuxième de la loi n'est pas devenue

(1) Articles 18, § 1 ; 21, § 1 et 23, § 2.

(2) La loi du 27 juin 1904 (article 54) exempte complètement des droits de timbre et d'enregistrement « les significations, jugements... et autres actes faits en vertu de la présente loi et des lois du 24 juillet 1889 et du 19 avril 1898, et exclusivement relatifs au service des enfants assistés... »

une mesure générale. Le tribunal de la Seine n'a commencé lui-même à l'admettre qu'en 1898, soit neuf ans après le vote de la loi. Enfin, les tribunaux ont imposé certaines conditions gênantes à l'application des articles 17 et 19, mais ce point rentre dans les développements de notre paragraphe suivant.

Nous arrêterons en effet ici notre énumération des causes d'inapplication imputables à la loi elle-même et nous indiquerons maintenant celles que l'on peut mettre à la charge de ses interprètes.

En premier lieu, il a été démontré que, dans bien des cas où la déchéance leur était demandée, les parquets se laissent beaucoup trop impressionner par les tendances de la jurisprudence si peu favorable à cette mesure, et, craignant de s'exposer à un échec, classent, c'est-à-dire mettent définitivement au rebut, un assez grand nombre de demandes qui devraient suivre régulièrement leur cours. Nous n'en voulons pour preuve que l'exemple rapporté par M. Bonjean à la Société des Prisons, le 16 juin 1897 et qui fut fourni par le parquet de la Seine. En 1896, le service de la correction paternelle transmet au service de la déchéance trente-deux dossiers dans lesquels on constatait qu'au lieu d'avoir affaire à des enfants indisciplinés, c'étaient les parents qui étaient mauvais, parfois criminels. De ces trente-deux dossiers, sur la gravité desquels plusieurs magistrats s'étaient trouvés d'accord, huit seulement furent soumis à la chambre du conseil, on classa les vingt-quatre autres. « Eh bien, conclut M. Bonjean, si sur des affaires qui se présentent avec ces circonstances de garantie exceptionnelles..., le service de la déchéance arrive à en mettre au panier 24 sur 32, j'ai lieu de croire que les affaires émânées de simples particuliers et classées par le même service doivent offrir une proportion infiniment plus grande. » (1)

(1) *Rev. pénit.*, 1897, p. 979.

Le reproche adressé au parquet de la Seine peut certainement se retourner contre les parquets de province. Mais il est évident que, tant que les tribunaux montreront aussi peu d'empressement à prononcer la déchéance, il sera fort difficile d'obtenir du ministère public qu'il porte plus fréquemment devant eux des requêtes peut-être fort justifiées, mais qu'il craint, en cas d'échec, de voir considérer comme des poursuites téméraires et inconsidérées.

Admettons cependant qu'une déchéance ait été prononcée. Elle peut émaner de deux juridictions différentes : l'une, la juridiction civile, est celle qui est normalement compétente, et, sauf les restrictions dont nous venons de parler, relatives à la longueur et aux complications de la procédure employée, elle aboutira à protéger assez efficacement l'enfant en le confiant suivant les cas à un membre de sa famille ou à l'Assistance publique. Mais la déchéance peut aussi émaner, à la suite d'un jugement de condamnation, d'une juridiction répressive. Dans ce cas, il arrivera souvent que cette juridiction se déclarera, contrairement aux termes exprès de l'article 9, incompétente pour organiser les mesures accessoires nécessitées par la prononciation de la déchéance ; elle refusera en particulier de régler la dévolution des droits du père déchu et d'organiser une tutelle en faveur de l'enfant, si cette dernière solution paraît nécessaire. Le texte même de l'article 9 ne laisse aucun doute pourtant sur ses pouvoirs en cette matière, la circulaire du garde des sceaux du 21 septembre 1889 les a formellement reconnus, de même la plupart des auteurs qui se sont occupés de la question. Cependant, contrairement il est vrai à la jurisprudence généralement suivie en province, la Cour et le tribunal correctionnel de Paris se sont, jusqu'à ces dernières années, complè-

tement dénié ce droit (1). Le mal ne serait pas encore trop grand au point de vue de la protection des enfants des individus frappés de déchéance, si le parquet prenait toujours la précaution de prévenir l'Assistance publique, par une notification du jugement, toutes les fois que les tribunaux de répression ont été appelés à prononcer contre un parent une condamnation suivie de déchéance. Nous savons, en effet, qu'en pareille circonstance, si la décision est muette sur la conservation des droits de puissance paternelle à la mère et sur l'organisation de la tutelle, celle-ci, en vertu de l'article 11, appartient *de plano* à l'Assistance et lui demeurera définitivement à moins que la juridiction compétente saisie postérieurement n'en décide autrement (2). Mais presque jamais cette signification n'est opérée, et l'administration, ignorante de ses droits, ne peut les exercer et retirer l'enfant du milieu malsain où il se corrompt. En supposant même que la notification ait été faite, les magistrats ne mettent pas encore l'Assistance à même de remplir convenablement sa mission. Les parquets rejettent sur cette administration le soin de faire exécuter les jugements prononçant la déchéance et de mettre en mouvement, s'il est nécessaire, les agents de la force publique pour enlever leurs enfants aux parents récalcitrants. Nous avons noté dans le rapport du directeur de l'Assistance à Paris, de l'année 1892, des plaintes formulées sur le refus de concours que lui avait opposé à ce sujet le Procureur de la

(1) Et il arrive très souvent que le ministère public ne saisit pas le tribunal civil pour lui faire statuer sur l'organisation de la déchéance. La tutelle reste donc très légalement à l'administration.

(2) Ce fut seulement le 4 février 1898 qu'un arrêt de la 7^e Chambre de la Cour de Paris remit, pour la première fois, après déchéance prononcée, tous les enfants d'une famille à l'Assistance publique en affirmant le droit des juridictions répressives à cet égard. Arrêt cité dans la *Rev. pénit.*, 1898, p. 385, note 2.

République. « Il est bien évident, dit-il, que si l'administration fait appel à la force publique pour faire exécuter les jugements de déchéance dont les parents ont été frappés, force restera définitivement à la loi. Mais est-ce bien à l'Assistance publique qu'il appartient de procéder à cette exécution qui est de nature à laisser dans l'esprit des papiers et des personnes qui ont pu y assister une impression tout autre que celle que doit tout naturellement inspirer le caractère essentiellement hospitalier de notre institution ?... » (1) Ces doléances nous paraissent parfaitement justifiées. Le recours à la force, comme commencement de sa tutelle, ne peut que nuire à la mission essentiellement charitable dont est chargée cette administration. C'est en réalité au Parquet qu'il appartient de faire exécuter dans leur intégralité les jugements emportant déchéance, « cette opinion est absolument conforme à toutes les traditions, ainsi qu'au grand principe qui fait du ministère public en même temps que le représentant de tous les incapables et notamment des enfants mineurs, l'exécuteur vigilant de toutes les décisions de justice rendues dans l'intérêt social » (2).

Tout ce que nous venons de dire sur les empêchements mis par les interprètes de la loi à son application a rapport au titre premier. Dans le titre II nous avons aussi à relever quelques procédés d'interprétation qui nous semblent defectueux. Au cas de l'article 17, tout d'abord les tribunaux ne se sont pas contentés de convoquer les parents comme la loi le réclame ; ils ont exigé la comparution de ces parents en personne devant la Chambre du conseil, et même, munis d'un acte constatant la renonciation de leurs droits, ils ont refusé de prononcer le dessaisissement en faveur de l'Assistance en cas de refus de comparution per-

(1) Rapport précité, p. 3.

(2) Rapport précité, p. 3.

sonnelle des cédants. Or, nombre de parents, considérant à tort cet appel devant la justice comme une honte et une flétrissure imméritées, refusent de s'y rendre et préfèrent perdre le bénéfice d'une cession qui aurait peut-être été très avantageuse pour leurs enfants et qu'ils auraient consentie aisément sans la condition qu'on leur impose (1). Quant à l'article 19, les magistrats ont paralysé parfois son application en exigeant une non-intervention des parents absolue et qui ne traduit pas exactement la pensée du législateur. C'est ainsi que le tribunal de la Seine a décidé que le fait par les parents d'avoir reçu la déclaration de l'Assistance leur notifiant que cette administration avait recueilli leur enfant abandonné, suivi du refus par eux de reprendre cet enfant, suffisait pour écarter la procédure de l'article 19, alors même que ces parents, au moment où l'Assistance introduisait sa demande de dessaisissement, avaient en réalité complètement disparu (2).

A côté de ses vices de rédaction et de ses déficiences d'interprétation regrettables, la loi de 1889 renferme en outre certaines lacunes : elle laisse en particulier en dehors de sa protection plusieurs catégories d'enfants. Dans le titre I, tandis qu'elle décide que les parents des mineurs acquittés en vertu de l'article 66 comme ayant agi sans discernement, mais envoyés dans une maison de correction, pourront être déchus facultativement des droits de puissance paternelle (article 2, § 5), elle ne prend pas la même précaution vis-à-vis des parents des mineurs qui, reconnus plus coupables, sont condamnés comme ayant agi avec

(1) Voir à ce propos l'article de M. Léon Milhaud, « Le dessaisissement des droits de puissance paternelle sur les enfants vicieux », dans la *Revue philanthropique*, du 10 octobre 1898, p. 712. M. Milhaud y combat le système du dessaisissement judiciaire comme paralysant la facilité des cessions et propose de revenir au dessaisissement contractuel.

(2) Voir le rapp. du Direct. de l'Assist. de 1892, p. 8 et 9.

discernement en vertu de l'article 67. Or, n'y a-t-il pas les mêmes raisons de leur assurer une protection identique ? Dans les deux cas, n'est-il pas à craindre que la corruption des enfants ne provienne, en grande partie, de la mauvaise éducation donnée par leur famille ? Dans le titre II, elle n'accorde la possibilité du dessaisissement judiciaire que si l'enfant recueilli avec ou sans l'intervention des parents est âgé de moins de 16 ans. De sorte que si l'Assistance ou un établissement charitable reçoivent un enfant au-dessus de cet âge, ils ne pourront acquérir sur lui aucun droit opposable aux revendications des parents. Cette restriction de la loi est encore aggravée par la jurisprudence de certains tribunaux (1) qui déclarent que la demande en dessaisissement n'est reconnue valable que si elle se produit avant que le mineur ait atteint 16 ans révolus : peu importe qu'il ait été recueilli avant cet âge. Cette interprétation est assurément contraire au texte de la loi qui impose seulement comme condition que l'enfant n'ait pas 16 ans au moment où l'établissement de bienfaisance l'a reçu des mains de ses parents ou admis sans leur intervention.

Mais la lacune de beaucoup la plus grave de la loi de 1889 est celle qui concerne les enfants nés de pères et mères inconnus ou non dénommés et en général les enfants naturels qui n'ont pas été légalement reconnus. Il est évident que si l'Assistance recueille un de ces enfants à l'état d'abandon, elle exigera, lorsque des individus s'en prétendant les parents viendront le réclamer, une justification légale du titre qu'ils s'arrogent et comme ceux-ci, par suite de leur défaut de reconnaissance, seront dans l'impossibilité de la fournir, il existera là un moyen très

(1) Trib. de la Seine, 9 juillet 1890, rapporté dans Leloir, t. II, p. 406.
— *Contra* : Charmont, *op. cit.*, p. 527, note 1.

efficace de protéger l'enfant. Si même les parents naturels, pour triompher des prétentions de l'Assistance, reconnaissent ou légitiment leurs enfants, l'Administration aura toujours la possibilité, si elle a pu conserver l'enfant plus de trois mois et obtenir le dessaisissement dont parle l'article 20, de forcer ces parents à recourir, pour rentrer en possession de la personne de leur enfant, à la procédure judiciaire de restitution indiquée en l'article 21 ; elle pourra même, dans ce cas, former contre eux une demande incidente de déchéance (article 21, § 4). Mais nous envisageons là des hypothèses absolument spéciales, à tout le moins faudrait-il que l'enfant ait été laissé pendant quelque temps à l'état d'abandon complet. Le plus souvent, au contraire, il demeurera chez ses parents naturels qui seront libres de le maltraiter ou de le dépraver à leur gré. Que peut faire l'Assistance, même si elle est renseignée sur cette triste situation ? Elle ne peut s'introduire dans les domiciles privés, arracher l'enfant à ses indignes auteurs : l'opinion publique est bien trop inquiète, elle considérerait aussitôt ce qui n'est pourtant qu'une mesure pressante de protection comme un rapt, un enlèvement d'enfant (1). D'un autre côté, la loi de 1889 n'offre dans ce cas aucun moyen de soustraire le petit malheureux aux dangers qui l'entourent. « Prenant pour point de départ de la protection de l'enfant la prononciation de la déchéance de ses parents, elle devait forcément protéger l'enfant légitime et l'enfant naturel reconnu, qui ont, eux, des parents ; mais elle écartait par là même l'orphelin de droit, sinon de fait : l'enfant naturel non reconnu. » (2) Et l'on est forcé d'arriver à cette conclusion déplorable que le père qu'aucun lien légal ne rattache à son enfant jouit, dans

(1) Réponse de M. Brueyre à M. Bonjean, *Rev. pénit.*, 1898, p. 639.

(2) Drücker, p. 377.

ses relations avec lui, d'une impunité presque absolue (1). La loi n'offre aucun texte pour le priver de ses droits, puisque, en droit, il est censé n'en pas avoir.

Les tribunaux ont tenté, à deux reprises, d'obvier aux conséquences si fâcheuses de ce silence grâce à des emprunts faits soit à la loi même du 24 juillet 1889, soit au décret du 19 janvier 1811 ; mais si les jugements qu'ils ont rendus ont eu en fait pour résultat de protéger les enfants qu'ils visaient, il ne semble guère, qu'au point de vue juridique, ils puissent raisonnablement se soutenir. Le premier de ces jugements date du 27 mai 1891 et émane du tribunal des Andelys. Il s'agissait d'une fille-mère ayant reconnu deux de ses enfants seulement sur trois et sous le coup d'une condamnation entraînant la déchéance. Comment appliquer à l'enfant non reconnu les dispositions du titre I^{er} ? Interrogé sur ce point par le ministre de l'Intérieur auquel le préfet de l'Eure avait soumis la question, le Garde des Sceaux fut d'avis « qu'il serait possible, en semblable circonstance, d'adopter la marche indiquée par l'article 23 de la loi du 24 juillet 1889 en assimilant les parents aux personnes à qui des enfants auraient été confiés. L'Administration devrait donc se pourvoir auprès du tribunal de leur résidence afin d'obtenir que ces enfants lui soient remis » (2). Conformément à cet avis, le préfet argua devant le tribunal des pouvoirs que lui concédait l'article précité (3), il obtint gain de cause, et le jugement déclara la fille-mère dessaisie de tout droit

(1) Une situation identique se présente lorsqu'il s'agit d'enfants légitimes, mais dont les parents sont morts ou ont disparu, et qui sont placés sous la garde de personnes étrangères.

(2) Leloir, t. I, n° 510.

(3) L'article 23 donne, en effet, concurremment au préfet et à l'inspecteur départemental les mêmes pouvoirs de contrôle sur l'exercice de la charité privée.

sur l'enfant qu'elle n'avait pas reconnu et remit cet enfant à l'Assistance publique. Mais cette décision n'est qu'une solution d'expédient, elle n'a été proposée que par suite d'une interprétation abusive de l'article 23 dont le but est de sanctionner le droit de surveillance de l'Administration sur les particuliers et les établissements charitables, et dont les termes mêmes prouvent qu'il n'a été promulgué qu'en faveur des enfants placés dans les conditions du titre II de la loi de 1889. « Ce serait singulièrement étendre la portée de cet article, dit M. Leloir, que d'y trouver pour l'administration un droit d'investigation et de contrôle sur toute personne qui n'aurait à l'égard de l'enfant qu'une autorité consacrée par le fait » (1).

Le tribunal de Vervins, dans un jugement du 17 mars 1893 avait employé un autre procédé : il consistait à s'appuyer sur les anciens articles 5 et 6 du décret de 1811, à considérer les enfants naturels non reconnus comme des abandonnés ou des orphelins et à les mettre en conséquence à la disposition de l'Assistance publique, ainsi que le décident, pour cette catégorie d'enfants, les lois et règlements administratifs. Cette jurisprudence ne nous paraît pas davantage à l'abri des critiques ; il suffit, en effet, de lire le texte des articles 5 et 6 sur lesquels elle se fonde pour voir que les enfants naturels non reconnus qui se trouvent placés sous l'autorité de fait de leurs parents sont loin d'être dans une situation équivalente à celle des abandonnés et des orphelins. En outre « pour qu'un enfant soit recueilli par l'Assistance départementale, il faut qu'il ait été conduit à l'hospice dépositaire. L'abandon, en effet, ne se présume pas ; il doit être constaté par l'acte matériel de la présentation à l'hospice... » (2). Or,

(1) Leloir, t. I, n° 510.

(2) Brueyre, Rapport, p. 3.

si l'on admet le raisonnement du tribunal de Vervins, on sera amené à décider que, par suite d'une simple décision de justice, un enfant pourra être placé sans abandon effectif dans la catégorie des abandonnés et la plupart du temps contrairement à la réalité des faits puisque les parents naturels ne manqueront pas de protester. Ce serait encore démesurément étendre la portée de dispositions administratives « qui n'ont jamais autorisé l'Assistance à aller prendre l'enfant jusque dans la maison de celui qui l'élève » (1).

Nous concluerons donc qu'en l'état actuel de notre législation, il n'existe aucun moyen de prendre efficacement et légalement à la fois, la défense des enfants non reconnus maltraités ou corrompus. Est-ce à dire que rien ne puisse et ne doive être fait en leur faveur? Non pas, certes. Nous avons critiqué dans l'état actuel de notre droit positif la théorie qui cherche à appliquer à ces enfants les dispositions de l'article 23, lesquelles n'ont point été faites pour eux. Mais ne pourrait-on pas introduire dans la loi de 1889 une disposition, qui ne serait pas l'article 23, mais qui y ressemblerait beaucoup et qui permettrait d'agir non plus seulement contre les associations, contre les particuliers régulièrement délégués, mais aussi contre les personnes qui exercent une sorte de mainmise sur l'enfant, mainmise résultant soit de leur paternité réelle, soit d'une simple appréhension de fait sur la personne de cet enfant auquel ne les rattache aucun lien naturel? L'exercice de l'action en retrait serait laissé au préfet ou à l'inspecteur départemental ou bien au contraire réservé au seul ministère public. De nombreux projets ont été proposés pour combler sur ce point l'insuffisance de notre droit (2),

(1) Drucker, p. 381.

(2) Propositions de M. Brueyre : Rapport, p. 22, 52 et 53 ; de M. Leloir, t. II, p. 401. — Vœux émis par la Société des Prisons dans la séance du 3 février 1892, *Rev. pénit.*, 1892, p. 350.

malgré la gravité des intérêts en jeu, aucun jusqu'à présent n'a pu aboutir.

La loi de 1889 renferme enfin une dernière lacune : elle ne parle pas des étrangers. Faut-il donc en conclure que les mesures se rapportant à la déchéance ne leur sont pas applicables ? La question a été vivement controversée tant en doctrine qu'en jurisprudence. Les uns, se fondant sur ce que la loi du 24 juillet 1889 a trait à l'état des personnes, estimaient qu'elle ne pouvait s'appliquer qu'aux parents français : ils faisaient remarquer d'ailleurs que, dans le cas où, après avoir prononcé la déchéance, on serait forcé d'opter pour la tutelle administrative, on se heurterait à des difficultés insolubles. Comment désigner le département auquel devrait être imposé la charge de l'éducation du petit étranger, celui-ci ne possédant pas en France de domicile de secours ? (1) Les autres, au contraire, tout en reconnaissant que la loi a bien, en effet, trait à l'état et à la capacité des personnes, lui accordaient toutefois un caractère prépondérant de loi de police et de sûreté destinée surtout à protéger l'enfance abandonnée ou maltraitée, et applicable par conséquent à tout individu résidant sur le territoire de la République.

A notre avis la solution du problème consiste à s'inspirer de la jurisprudence suivie en matière de séparation de corps et de divorce, d'après laquelle le tribunal français, incompétent, lorsqu'il s'agit d'étrangers, pour statuer sur le fond de la demande, peut ordonner cependant des mesures provisoires dans l'intérêt des enfants issus du mariage. Nos magistrats ne devraient donc pas prononcer à l'encontre des parents étrangers la déchéance de la puissance paternelle, telle qu'elle est conçue et ré-

(1) La suppression du domicile de secours réalisée par la loi du 27 juin 1904, vient de simplifier considérablement la question.

glée par la loi française. Mais ils pourraient toujours, toutes les fois qu'ils estimeraient qu'il y a un danger quelconque à leur laisser la garde de leurs enfants, prendre dans l'intérêt de ces enfants des mesures de protection essentiellement provisoires et qui tomberaient dès que la nécessité ne s'en ferait plus sentir. La remise à l'Assistance publique constituerait évidemment une des solutions les plus fréquemment employées, mais elle ne serait que temporaire et, de plus, ne grèverait pas le budget du département qui aurait été désigné. Celui-ci, en effet, pourrait demander au gouvernement soit d'entamer des négociations afin d'aboutir au rapatriement des petits étrangers, soit, au cas où ces négociations échoueraient, de lui rembourser intégralement les dépenses faites et à faire. Il n'aurait alors aucune raison pour refuser de garder à titre définitif les enfants d'abord confiés provisoirement à sa garde, et de cette façon, les difficultés qui naissent pour attribuer à tel ou tel département déterminé la charge d'étrangers seraient heureusement résolues (1).

Nous avons ainsi passé en revue les divers obstacles qui se sont opposés à une application plus large et plus généreuse de la loi du 24 juillet 1889. Certains tiennent à des vices de rédaction ou à des lacunes qu'une refonte facile permettrait de faire disparaître. Les plus sérieux,

(1) Ces renseignements sont tirés de l'étude de M. Derouin sur « La loi sur les enfants moralement abandonnés et son application aux étrangers », parue dans la *Revue philanthropique* du 10 juillet 1897, p. 342 et suivantes. L'Etat peut facilement consentir à rembourser aux départements qui ont été chargés d'enfants étrangers, les dépenses que nécessite cette assistance particulière ; il existe, en effet, au budget du ministère de l'Intérieur un crédit spécialement affecté à cet usage. Voir étude précitée, p. 351. D'ailleurs la loi de 1904, dans son article 39, § 4, porte que « les dépenses occasionnées par des enfants n'ayant leur domicile de secours dans aucun département seront remboursées par l'Etat ». Cette disposition, qui vise certainement les étrangers, facilitera à leur égard l'application de la loi de 1889.

selon nous, résident dans le peu d'empressement que ses interprètes eux-mêmes ont déployé pour la mettre en pratique : un peu plus de bonne volonté de leur part, appuyée de quelques corrections nécessaires dans les textes mêmes, suffiraient, nous en sommes persuadé, pour obtenir de la loi toute l'influence bienfaisante qu'elle est susceptible de produire (1).

(1) Notons d'ailleurs que la loi, plus récente, du 19 avril 1898 a corrigé, comme nous l'indiquerons dans notre troisième partie, les imperfections les plus graves que renfermait le texte même de la loi de 1889.

TROISIÈME PARTIE

LES ENFANTS DÉLINQUANTS

CHAPITRE PREMIER

Le problème de l'enfance délinquante — Sa solution en France. —
Sa solution à l'Etranger.

L'augmentation de la criminalité juvénile constitue une de ces questions vitales pour l'avenir d'un pays et dont nul n'a le droit de se désintéresser. La solution de ce redoutable problème offre donc une importance toute particulière et il convient de l'examiner soigneusement en tenant compte non seulement de nos lois françaises, mais encore des principales législations étrangères qui ont essayé de mettre un terme à cette marche ascendante de la criminalité chez les mineurs.

En France et jusqu'à ces dernières années, deux catégories de textes seulement ont régi la situation pénale des mineurs délinquants : ce sont les articles 66 et suivants du Code pénal et la loi de 1850 sur les colonies pénitentiaires. Toutes les fois qu'un enfant de moins de 16 ans comparait devant les tribunaux, les juges doivent se poser la question de discernement, c'est-à-dire se demander si

l'enfant, tout en comprenant qu'il commettait un acte coupable, a pu cependant en apprécier toute la portée. Si cette question est résolue négativement, ils acquittent l'enfant, mais, selon les circonstances, il leur est loisible ou de le remettre à ses parents, ou de le faire conduire dans une maison de correction pour y être élevé et détenu pendant tel nombre d'années que le jugement déterminera, et qui, toutefois, ne pourra excéder l'époque où il aura accompli sa vingtième année (article 66). Dans le cas contraire, s'il est reconnu que le mineur a agi avec discernement, il est condamné, mais suivant une échelle adoucie des peines indiquée dans les articles 67 et 69. Passé l'âge de 16 ans, il encourt, sans atténuation, les mêmes pénalités que les adultes.

Dans quels établissements les mineurs de 16 ans devaient-ils être conduits au cas où le tribunal, tout en les acquittant, ne jugeait pas à propos de les remettre à leur famille, ou bien au cas où il les condamnait après avoir affirmé leur responsabilité? Les articles 66 et suivants ne distinguaient pas et parlaient seulement de maisons de correction, sans désigner quels devraient être ces établissements, ni quel régime soit de répression, soit de réformation, y serait adopté. L'article 66 mentionnait bien que le jeune acquitté comme ayant agi sans discernement serait *élevé* en même temps que détenu, ce qui laissait entendre que le traitement qu'il était nécessaire de lui appliquer consistait en un traitement éducatif plutôt que répressif, mais l'indétermination complète du genre d'établissements dans lequel ce régime devait être suivi, ôtait toute application pratique au principe posé. En réalité, aucune organisation spéciale ne fut créée en faveur des enfants détenus qui subirent pendant longtemps leur peine dans les prisons ordinaires, maisons d'arrêt ou maisons centrales, mêlés aux malfaiteurs de droit commun. Quelques

quartiers correctionnels séparés et spéciaux aux mineurs délinquants furent cependant ouverts dans l'intérieur de certaines prisons ; ainsi, à Strasbourg, en 1824, à Rouen en 1826, puis à Lyon, Paris, Toulouse, Amiens. En 1835, le pénitencier de la Roquette inaugurait pour les enfants l'emprisonnement individuel. Mais les départements refusèrent de supporter les dépenses entraînées par ces améliorations et l'administration pénitentiaire ne put leur accorder l'extension désirable. Ce fut l'initiative privée qui fournit, et d'une façon très heureuse, le moyen de réaliser l'internement séparé des mineurs : en 1839, un grand philanthrope, M. de Metz, fonda la colonie agricole de Mettray, dont les destinées devaient être si brillantes, puisqu'elle constitue encore aujourd'hui une de nos colonies privées les plus prospères et que les étrangers eux-mêmes nous ont emprunté son organisation. Il se proposait d'y recueillir et d'y régénérer les petits délinquants que les tribunaux seraient disposés à lui confier. Les deux principes fondamentaux qui avaient présidé à sa création étaient les suivants : Remplacer pour l'enfant la famille absente, et, pour cela, établir un assez grand nombre de petits groupements d'enfants placés sous la surveillance d'un maître jouant le rôle de père de famille. Tenter de relever l'enfant au moyen du travail sain et fortifiant de la terre. L'Etat organisa lui-même sur ce modèle un certain nombre de colonies disparues aujourd'hui, telles que Fontevault en 1843, Clairvaux en 1844, Gaillon en 1845. En même temps apparaissaient de nombreux établissements privés. Il était temps de coordonner, de codifier toutes ces tentatives et de leur donner un fondement légal : c'est ce que fit la loi du 5 août 1850.

Cette loi intitulée « loi sur l'éducation et le patronage des jeunes détenus » et que l'on a appelée « le Statut fondamental de l'éducation pénitentiaire en Fran-

ce », établit une distinction entre les jeunes garçons et les jeunes filles et divise ensuite les premiers en quatre catégories déterminées par leur condition juridique. La première comprend : les prévenus, les accusés et les condamnés en vertu de l'article 67 ou de l'article 69 à six mois d'emprisonnement et au-dessous. Ces jeunes détenus restent dans la maison d'arrêt et de correction de l'arrondissement, c'est-à-dire dans la prison desservant le tribunal même qui a statué. C'est là que la peine d'emprisonnement est subie (art. 2). La deuxième réunit : tous les jeunes détenus acquittés en vertu de l'article 66 comme ayant agi sans discernement et qui ne sont pas remis à leurs parents. Ils sont conduits dans une colonie pénitentiaire pour y être élevés en commun, sous une discipline sévère et appliqués aux travaux de l'agriculture, ainsi qu'aux principales industries qui s'y rattachent (article 3). Dans la troisième : sont compris les jeunes détenus qui ont été condamnés en vertu de l'article 67 ou de l'article 69 à plus de six mois et à moins de deux ans. Ils sont envoyés dans les mêmes colonies pénitentiaires que les enfants de la catégorie précédente. Enfin, dans la quatrième, nous trouvons les jeunes gens condamnés à plus de deux ans d'emprisonnement en vertu de l'article 67 et ceux des colonies pénitentiaires déclarés insubordonnés. Ils devaient être, d'après l'article 10 de la loi de 1850, soumis, dans des colonies particulières dénommées colonies correctionnelles, à un régime mixte mi-partie de claustration, mi-partie de plein air. Mais la première de ces colonies correctionnelles n'a été fondée à Eysses qu'en 1896, et encore ne présente-t-elle pas les caractéristiques que lui impose la loi de 1850. Quant aux jeunes filles, la loi n'a prescrit pour elles qu'un type identique d'établissement, appelé uniformément : maison pénitentiaire. Un des traits essentiels, qui ressort de la lec-

ture de ces textes, consiste donc dans le désir du législateur, nettement exprimé, de créer au profit des mineurs délinquants des établissements absolument séparés, et, au moins pour les garçons, à peu près exclusivement agricoles. Une seconde particularité consiste dans la faveur très significative dont jouissent les établissements privés (1). L'article 6 dit en termes formels que ce n'est que dans le cas où le nombre des colonies particulières serait insuffisant, que l'Etat devrait en ouvrir à son tour. Enfin, l'article 9 tempère heureusement ce que l'internement prolongé pourrait avoir de trop rigoureux, en admettant la libération provisoire et le placement à titre d'épreuve, hors de la colonie, pour tous les mineurs méritants.

Que penser du système français adopté à l'égard des jeunes délinquants ? Il renferme certainement des dispositions très heureuses, en permettant d'arracher l'enfance coupable à l'emprisonnement proprement dit, en la séparant nettement des criminels adultes, et en pourvoyant à son éducation, au moyen d'établissements spéciaux. Mais ce qu'il est important de souligner, c'est qu'il ne constitue en définitive qu'un système répressif ; pour que l'on s'occupe de lui, l'enfant doit avoir commis quelque délit, quelque acte répréhensible et prévu par la loi pénale. Notre législation criminelle ne prévoit pas le cas des enfants qui, soit par suite de misère et de délaissement complet, soit malheureusement aussi par suite d'excitations déplorables émanant de leur propre famille, sont fatalement conduits à devenir de précoces malfaiteurs, et qui, s'ils n'ont encore commis aucun délit caractérisé, sont cependant des délinquants « en puissance », « virtuels »,

(1) Ces établissements touchent naturellement de l'Etat un prix de pension pour chaque enfant reçu.

et dont les mauvais instincts n'attendent qu'une occasion pour se manifester. Elle a établi la première les bases de l'éducation correctionnelle appliquée aux enfants déjà coupables ; elle ne s'est pas préoccupée de l'éducation préventive réservée à ceux qui sont sur le point de le devenir. Vis-à-vis de ces jeunes dévoyés qui ne sont pas entièrement corrompus, mais qui se gangrènent chaque jour, et dont la chute occasionne à la société la charge d'un délinquant de plus, y a-t-il cependant un meilleur moyen pour arrêter leur nombre, que de les arracher à leur milieu et leur donner les soins matériels, intellectuels et moraux appropriés à leur état ? Cette méthode, il est vrai, ne va pas sans quelques difficultés, puisqu'elle aboutit, somme toute, à arrêter, à enlever à leurs parents et à interner des individus qui ne sont pas précisément des coupables. Ces difficultés n'ont pas arrêté les pays anglosaxons, pays pratiques avant tout, et qui ont cherché à enrayer par les moyens les plus simples et les plus rapides possible, la marche progressive de la criminalité infantine. Aussi, assez peu soucieux des droits des familles, et considérant avant tout l'intérêt de l'enfant, correspondant d'ailleurs à un intérêt évident pour la société, ils ont mis sans hésiter à la disposition de l'autorité publique, tous les mineurs en danger de devenir de futurs délinquants, en assurant leur éducation et leur relèvement au moyen de diverses catégories d'établissements, appropriés au but qu'ils désiraient atteindre. C'est le tableau de cette éducation préventive, telle qu'elle a été réalisée en Angleterre, aux Etats-Unis, en Belgique et en Prusse, que nous avons à présenter.

L'Angleterre n'organisa qu'après nous son éducation correctionnelle. Avant 1850, elle avait bien sa ferme-école de Red'hill, créée par la Société Philanthropique aux environs de Londres, pour recevoir les enfants vicieux

et abandonnés, et sa prison de Parkhurst, dans l'île de Wight, réservée à l'internement des jeunes détenus ; elle avait bien aussi promulgué en faveur des mineurs délinquants sa loi du 22 juillet 1847, désignée sous le nom de « juvenile offenders act », qui simplifiait considérablement la procédure usitée à leur égard, mais on ne pouvait voir là qu'un petit groupe de mesures bienveillantes et non un système suivi et coordonné. Aussi les Anglais reconnaissent-ils facilement que l'apparition de notre loi de 1850 a exercé une grande influence sur la transformation du système employé par eux vis-à-vis de l'enfance coupable. En effet, dès 1854, ils édictent une loi instituant des écoles de réforme qui sont le pendant de nos colonies pénitenciaires : ils adoptent par conséquent nos idées sur l'éducation correctionnelle. Mais, comprenant les lacunes que leur laisse cette seule organisation, ils vont plus loin que nous, et nous devancent en posant en 1857, par la fondation d'écoles industrielles, les principes de l'éducation préventive. Les deux lois de 1854 et de 1857 ont été revisées et augmentées considérablement par deux textes plus récents, datant du 10 août 1866. Ces textes n'ont subi dans la suite que des transformations secondaires (1) et nous serviront dans nos explications (2).

Et d'abord, quelle est la différence essentielle existant entre l'école de réforme et l'école industrielle ? C'est que, tandis que l'école de réforme est destinée aux mineurs

(1) A l'exception, toutefois, de celle que nous indiquerons et qui provient de la loi de 1893.

(2) Sur l'éducation correctionnelle et préventive en Angleterre, consulter les articles de M. d'Haussonville, dans la *Revue des Deux-Mondes*, sur le vagabondage des enfants et les écoles industrielles des 1^{er}, 15 juin et 15 novembre 1878 et son ouvrage sur *l'Enfance à Paris* ; le rapport de M. Robin devant la Société des Prisons, *Rev. pénit.*, 1878, p. 226 et suivantes ; le rapport Roussel du 25 juillet 1882, *J. Off. A. S.*, 1883, p. 589 et suivantes, 591 et suivantes ; l'étude de M. Joly, intitulée : « Une mission à Londres », dans son livre : *A travers l'Europe*.

coupables d'une infraction caractérisée et qui, par suite, sont des délinquants avérés, l'école industrielle, au contraire, est destinée à recueillir les enfants qui n'ont pas encore été condamnés pour aucun méfait, mais que leurs habitudes doivent probablement faire glisser du côté du crime, si on ne les prend pas en main à temps. En d'autres termes, tandis que l'école de réforme n'est qu'un établissement répressif, l'école industrielle constitue véritablement un établissement préventif. Il n'y a pour s'en rendre compte qu'à consulter la liste des enfants qui peuvent être reçus dans une école industrielle. D'après l'article 14 de la loi du 10 août 1866, peut être en effet conduit dans un de ces établissements, tout enfant paraissant âgé de moins de 14 ans :

« Qui est trouvé mendiant, ou recevant l'aumône (que ce soit ouvertement ou sous le prétexte de vendre ou d'offrir en vente quelque chose), ou se trouvant dans une rue ou une place publique dans le but de mendier ou de recevoir l'aumône, comme il vient d'être dit ;

» Qui est trouvé errant et n'ayant aucun foyer ou lieu de demeure fixe, ou tutelle propre, ou moyens apparents de subsistance ;

» Qui est trouvé délaissé, soit qu'il soit un orphelin, ou qu'il ait son père ou sa mère encore vivants, subissant la servitude pénale, ou l'emprisonnement ;

» Qui fréquente la compagnie de voleurs notoires. »

Les articles 15, 16 et 17 admettent encore dans les écoles industrielles : les enfants âgés de moins de 12 ans, coupables d'une infraction punissable de l'emprisonnement, mais qui n'ont pas été condamnés pour crime ni pour vol, si les juges, en raison de leur âge ou des circonstances de la cause, estiment qu'ils doivent jouir du bénéfice de l'« Industrial schools act » ; les enfants âgés de moins de 14 ans, que leurs parents déclarent ne pouvoir

diriger, et qu'ils désirent pour ce motif placer dans une école industrielle ; enfin, ceux dont l'éducation est confiée aux Unions des paroisses, et aux paroisses, et qui se montrent insubordonnés.

Sont placés au contraire dans les écoles de réforme, les mineurs de 16 ans que les juges de paix, au cas où il s'agit d'une affaire jugée sommairement, ou les cours d'assises trimestrielles, dans le cas où l'affaire a fait l'objet d'une instruction, ont reconnu coupables d'une infraction punissable de servitude pénale ou d'emprisonnement. Ils doivent y être détenus pour une période qui ne peut être moindre de 2 ans, ni supérieure à 5 ans. Jusqu'en octobre 1893, pour envoyer un enfant dans une école de réforme, il fallait qu'il eût été condamné à la prison, et qu'il eût fait effectivement un certain temps de détention, de dix jours à quatre mois. Mais un grand nombre de magistrats répugnaient tellement à cet emprisonnement préalable, qu'ils dirigeaient régulièrement, pour le leur éviter, sur les écoles industrielles, des enfants qui, normalement, auraient dû être internés dans les écoles de réforme. On était ainsi amené à mélanger les enfants simplement abandonnés et malheureux, avec ceux qui avaient déjà mérité de comparaître devant les tribunaux. Aussi la loi de 1893 a-t-elle rendu facultative cette détention du mineur jusque-là nécessaire à son admission dans une école de réforme. Une autre loi plus récente, de 1899, a définitivement supprimé cette condition, en décidant qu'une peine de prison ne pourrait être cumulativement prononcée avec le jugement qui envoie l'enfant dans cette classe d'établissements (1).

Les mineurs non délinquants et pour lesquels ont été établies les écoles industrielles, y sont admis sur un ordre

(1) *Rev. pénit.*, 1901, p. 1052, et 1902. p. 310.

délivré par le juge de paix, et pour le temps que ce magistrat juge nécessaire à leur relèvement, sans que, dans aucun cas, ce temps puisse dépasser l'époque où l'enfant a atteint l'âge de 16 ans. Toute personne a le droit de conduire devant le juge un des enfants appartenant à une de ces catégories si nombreuses et si indéterminées que nous venons d'indiquer. Cette simplicité de la procédure ajoute à l'efficacité de cette législation. Il faut ajouter cependant qu'il est bien rare que ce soit un passant qui se charge de cette pénible mission. Mais, pour ne parler que de Londres, où un simple policeman a ce pouvoir et en fait usage, plusieurs sociétés privées se sont donné mission d'assurer la mise en vigueur des dispositions légales (ainsi, par exemple, « la Société de l'Union des Ecoles de Réforme et des Réfuges »), et rétribuent sur leurs propres fonds, des agents spéciaux connus sous le nom curieux de « Bedeaux des enfants » (Boy's Beadles), qui sont chargés de ramasser dans les rues de la ville et de conduire devant les magistrats, les petits vagabonds et les petits mendiants. Quant au caractère spécial de ces écoles industrielles, nous emprunterons sa définition au rapport de M. le pasteur Robin. « Ce ne sont pas, dit-il, des établissements scolaires proprement dits ; on ne peut y entrer ni en sortir à volonté. Ce ne sont pas non plus des prisons, dans le sens ordinaire du mot. Le régime sévère des colonies pénitenciaires, selon l'expression de notre loi de 1850, y est inconnu. Le règlement se rapproche plutôt de celui des maisons d'éducation ordinaires. Ce n'est pas la prison, puisque rien dans la discipline ne rappelle le régime d'une maison correctionnelle ; ce n'est plus l'internat dans le sens usuel du mot, puisque le principe salubre de la contrainte est imposé aux pensionnaires, et que la maison possède sur eux le droit de détention : c'est

un établissement mixte, semi-répressif, intermédiaire entre l'école et la prison. Si on voulait une définition exacte de ce genre d'établissement, tel qu'il a été créé par la loi anglaise, on pourrait dire que l'école industrielle est une maison d'éducation primaire et professionnelle, investie du droit de détention... » (1) Une fois entré dans ces établissements, l'enfant peut être d'ailleurs rapidement, en cas de bonne conduite, l'objet de mesures de faveur très appréciables, quoique toujours révocables (placement au dehors au bout d'un certain temps de détention chez une personne respectable ou même chez les parents, signature pour le compte de l'enfant d'un contrat d'apprentissage).

L'Angleterre étant avant tout un pays de « self government », on s'en est remis pour la fondation de ces écoles à l'initiative privée, l'Etat se bornant à accorder une subvention pour chaque mineur admis et se réservant en outre un droit de surveillance et d'inspection. Celui qui désire ouvrir une école industrielle ou de réforme, n'a qu'à soumettre ses locaux et règlements à l'approbation d'un fonctionnaire spécial, lequel adresse son rapport à un des secrétaires d'Etat. Ce dernier, en cas de rapport favorable, délivre à l'impétrant un certificat constatant que l'école est en état de remplir sa destination, et la déclarant certifiée. Ce certificat soumet cette école à une visite annuelle, mais lui donne droit à une subvention de l'Etat de 5 shellings par semaine et pour chaque enfant. Cette subvention peut être recouvrée, au moins en partie, sur les parents des jeunes détenus qui, si leur situation de fortune le permet, sont contraints à payer chaque semaine, une somme équivalente pour l'entretien de leurs enfants. La somme exigée est abaissée suivant le degré de pauvreté de la famille, et il n'en est fait remise qu'en

(1) *Rev. pénit.*, 1878, p. 237 et 238.

cas d'indigence complète. A l'inverse de notre loi de 1850, les deux actes de 1866 ont laissé une entière liberté aux fondateurs des écoles industrielles et de réforme, pour l'organisation du travail et le choix des métiers qui doivent être enseignés à leurs élèves. Aussi rencontre-t-on une grande variété d'établissements ; ainsi, des fermes-écoles, comme Red'hill (type de l'école de réforme) ; des maisons purement industrielles, comme celle de Feltham (type de l'école industrielle) ; des institutions à la fois industrielles et agricoles ; enfin, création bien anglaise, des écoles de marine établies à bord d'anciens vaisseaux. De nouveaux types d'écoles industrielles ont été fondés à la suite des célèbres lois de 1870 (loi Forster), et de 1876, la première posant le principe de l'obligation de l'instruction primaire, la seconde formulant les conséquences logiques dérivant de l'adoption de ce principe. Les Anglais ont, en effet, fermement compté sur l'école pour arrêter les progrès de la criminalité des mineurs, et, une fois cette idée d'une instruction primaire universellement acceptée, ils l'ont prise au sérieux et ont veillé énergiquement à ce qu'elle devînt une réalité (1). Voici les moyens très simples qu'ils ont mis en œuvre pour assurer la fréquentation scolaire. Dans toute paroisse, le collège des électeurs, celui-là même qui nomme les membres de la Chambre des communes, nomme tous les trois ans un comité des écoles (schools board), composé de sept membres élus au scrutin de liste. Ce schools board est le pivot de toute l'organisation scolaire de l'Angleterre. Chacun de ces comités rétribue un certain nombre d'agents, dont les uns, nommés « visitors » ont pour fonction spéciale d'aller dans

(1) Nous n'en voulons pour preuve que le nombre de poursuites pour infraction aux lois scolaires exercées concurremment en 1894 par la France et l'Angleterre. En France, on en signalait 562, en Angleterre 91.600 dont 68.678 furent maintenues.

les écoles, de compulser les registres, d'en comparer les données à celles qu'ils ont d'ailleurs sur la population de la paroisse, de constater ainsi les absences, et de se mettre à même d'en réclamer la répression ; les autres ne sont autres que les « boy's beadles », dont nous avons déjà parlé : ils sont chargés d'arrêter et d'amener devant le magistrat les enfants en âge de suivre une école, et qu'ils trouvent vagabondant dans les rues. La loi de 1870 donne en outre à ces comités le droit de fonder des écoles industrielles dans les conditions de la loi de 1866 ; ils en ont profité pour créer des écoles industrielles spécialement réservées aux réfractaires de l'école ordinaire, et qu'ils ont appelées « écoles de récalcitrants » (Truant's schools). Les travaux de M. Joly sur l'éducation correctionnelle et préventive à l'étranger, résumés dans son livre *A travers l'Europe*, nous fourniront quelques détails intéressants sur ces établissements. L'enfant n'y est tout d'abord amené qu'en cas de récidive, s'il met une obstination persistante à fuir l'école ; il n'est reçu qu'en vertu d'un jugement pris contre lui, et qui permet sa détention jusqu'à l'âge de 14 ans. On a préféré se réserver la possibilité de le garder pour une période assez longue, quitte à abréger son internement dès que les circonstances l'autorisent. En effet, lorsqu'il vient pour la première fois, on ne le garde généralement que 8 semaines ; on le met ensuite en libération conditionnelle, après recommandation de suivre l'école plus exactement. S'il retombe, on le gardera 4 mois, puis 6 mois. Enfin, s'il en est dont les rechutes incessantes semblent appeler un traitement plus prolongé, on les envoie, en pleine connaissance de cause, dans une école industrielle ou dans une école de réforme. Le régime de ces truant's schools est assez dur ; les enfants ne sortent jamais, n'ont jamais de promenades, ni de récréations, si ce n'est le dimanche. Tout le travail de

l'établissement, blanchissage, nettoyage, balayage, cuisine, est fait par les pensionnaires, avec l'obligation du silence. L'atelier soit de cordonnerie, soit de couture, alterne avec la classe, et la gymnastique ou l'exercice militaire tiennent lieu de récréation. « Il semble, dit M. Joly, qu'on veuille les soumettre en peu de temps à une éducation intensive, qui leur fasse apprendre beaucoup, sans fatiguer à l'excès ni leurs cerveaux, ni leurs membres, et qui leur laisse le désir d'abrégier ce rude apprentissage, tout en les forçant à confesser plus tard qu'il leur a été profitable... »

L'entretien de ces écoles de récalcitrants était assez coûteux. On pensa alors à créer de simples externats, qui renverraient chaque soir les enfants chez leurs parents. Outre que le prix de revient de ces établissements devait être plus faible, cette solution avait encore pour avantage de porter une moindre atteinte à la vie de famille, résultat toujours à rechercher, lorsque les parents de l'enfant ne sont pas indignes. Ainsi apparut l'idée des écoles industrielles externes (day industrial schools), dont la loi de 1876 autorisa la fondation, et qui furent encore pour la plupart, l'œuvre des school's boards. Les écoles industrielles de jour ne diffèrent des écoles primaires ordinaires que par ce fait que l'enfant est forcé de s'y rendre par ordre du magistrat, et qu'il y reçoit sa nourriture ; mais il rentre le soir coucher dans sa famille. Ces établissements qui permettent de tarir le vagabondage à sa source, en recueillant les enfants dès leur plus jeune âge, ont donné en général de bons résultats, tandis qu'au contraire, les écoles de récalcitrants, soit par suite de l'excessive sévérité de leurs règlements, contre lesquels certains inspecteurs ont d'ailleurs protesté, soit plutôt par suite du séjour trop court qu'y font les élèves, n'ont pas produit tous

les effets qu'on en attendait. Près de 40 p. 100 de leurs pensionnaires sont des récidivistes endurcis (1).

Notre résumé de l'éducation préventive en Angleterre ne serait pas complet, si nous négligions de mentionner, bien que nous empiétons ici sur le domaine de l'Assistance, l'œuvre remarquable accomplie par un généreux philanthrope, M. le docteur Barnardo. Certes, ce n'est pas en quelques mots que l'on peut donner une idée même approximative de cette vaste création, due à l'activité infatigable de cet homme de bien, qui commença, alors qu'il était simple étudiant en médecine, à recueillir les petits vagabonds, et qui arriva peu à peu à constituer une vaste société puissamment organisée, fort riche (elle a reçu sous forme de dons, dans la seule année 1892, la somme de 3.351.350 francs), et qui étend son activité bienfaisante sur toutes les catégories de misères sociales. La société du docteur Barnardo comprend en effet des asiles pour les enfants des deux sexes, des refuges, des hôpitaux, des fermes-écoles, des établissements professionnels, des bureaux de placement, des bureaux d'émigration. Et c'est précisément cette entreprise si difficile qui consiste à faire émigrer les pupilles recueillis et à assurer leur régénération au moyen de leur transfert aux colonies, entreprise qui a souvent causé bien des échecs et des déceptions aux directeurs des écoles de réforme ou industrielles qui l'ont tentée vis-à-vis de leurs enfants (2), que le docteur Barnardo a su faire aboutir avec le plus grand succès. Là

(1) Voir l'article de M. Louis Rivière sur « l'Education correctionnelle en Angleterre », dans la *Rev. pénit.*, 1897, p. 686 et suivantes.

(2) Le directeur de la ferme-école de Red'hill avouait publiquement, en 1894, que 42 % des enfants envoyés de sa colonie au Canada revenaient immédiatement en Angleterre pour reprendre leur ancienne existence. Il demandait, en conséquence, que l'on condamnât à la prison tous ceux dont on apprendrait le retour. Voir aussi *Rev. pénit.*, 1897, p. 705, la déposition du directeur de l'école de réforme de Satley, près Birmingham.

réside surtout l'originalité de son œuvre. En 28 ans, il a envoyé aux colonies, soit individuellement, soit par groupes, 6.571 enfants, dont 6.128 ont été au Canada. Sur ce nombre, il s'attribue 99 p. 100 de succès. Mais le docteur Barnardo reconnaît lui-même que, pour donner de bons résultats, l'émigration doit être pratiquée avec la plus grande prudence ; on ne doit y pousser que les meilleurs sujets, et, une fois placés, il faut exercer à leur égard une surveillance constante consistant tant dans des visites méthodiques, que dans une correspondance régulière. « Une émigration qui ne respecte pas ces conditions, ajoute-t-il, est, surtout en ce qui concerne les enfants, une présomptueuse folie, qui court droit à un désastre. » (1)

Nous serons beaucoup plus bref que précédemment dans notre étude sur l'éducation préventive aux Etats-Unis. D'abord, parce que chaque état de l'Union possédant sa législation spéciale, nos développements nous mèneraient beaucoup trop loin, ensuite parce que, nous nous exposerions à des redites, l'éducation préventive y étant établie sur les mêmes bases qu'en Angleterre. Nous rencontrons ici encore des écoles de réforme et de correction, des écoles industrielles, des truant's schools ; nous y retrouvons la même puissance d'organisation chez les sociétés privées qui, une fois leurs statuts approuvés par l'autorité supérieure, sont dites « incorporated », c'est-à-dire investies de la personnalité civile, capables de recevoir des legs, et touchent régulièrement de l'Etat une subvention pour les services qu'elles rendent, grâce à leurs multiples créations. Après avoir signalé toute l'importance de l'œuvre accomplie dans l'Etat de New-York par les grandes associations qui ont nom « l'Américan female

(1) Sur l'œuvre du docteur Barnardo, consulter les numéros du journal *Night and Day*, organe de l'œuvre, et qui fournit des détails très intéressants sur son développement incessant.

Guardian Society », la « Children's Aid Society », et surtout le « New-York Juvenile Asylum » (dont nous avons déjà parlé dans notre seconde partie à propos des contrats de cession de puissance paternelle), nous traiterons seulement du système gradué d'éducation innové par le Massachussets, à l'égard des petits délinquants, système très curieux et qui a produit, paraît-il, d'excellents résultats (1).

Le Massachussets confie le sort de ces enfants entre les mains d'un « agent d'Etat », qui assiste en personne comme représentant du pouvoir central, à toutes les audiences dans lesquelles sont intéressés les mineurs. S'il s'agit d'une première plainte et que le délit soit sans importance, le Tribunal se borne à une simple admonestation ou bien prononce une peine conditionnelle, ou une petite amende. Dans le cas où il semble que l'enfant a besoin de plus de surveillance, et de fermeté que ses parents ne paraissent pouvoir en exercer, l'agent réclame et obtient des juges une *sentence d'épreuve* qui le place directement sous son contrôle, pour un temps déterminé, *tout en le laissant au milieu de sa famille*. En cas de besoin, le terme de la sentence est renouvelé. C'est la partie la plus intéressante du système : l'agent surveille l'éducation de l'enfant dans sa propre famille, il guide, dirige et conseille les parents, en leur indiquant les mesures qu'il estime les plus propres à amener son relèvement. Mais, lorsqu'il y a lieu de craindre l'absence complète dans l'avenir de soins convenables de la part des parents, alors seulement l'agent est autorisé à leur enlever leur enfant, et à le mettre au nom de l'Etat à la disposition

(1) Sur les législations particulières de ces états américains, voir le rapport Robin, *Rev. pénit.*, 1878, p. 211 et suivantes, et le rapport Rousset, 1882, A. S. 1883, p. 697 et suivantes.

du « Conseil d'hygiène, des aliénés et de bienfaisance ». Ce conseil place ces jeunes pupilles dans des familles choisies avec soin, où ils sont d'ailleurs l'objet d'une surveillance attentive de la part de visiteurs volontaires, non rétribués, mais nommés officiellement. Si le sujet est indiscipliné, on l'envoie cependant dans une école de réforme ou une école industrielle; enfin, s'il se montre intraitable, on le met en prison. On ne peut qu'approuver la logique de ce procédé qui, tout en tenant compte de la situation morale de sa famille, proportionne la répression au degré de culpabilité de l'enfant et qui, lorsque le placement d'épreuve est adopté, réalise de sérieuses économies. Ce placement réussit d'ailleurs assez bien, puisqu'il a été calculé que 1/10^e seulement des enfants qui y ont été soumis, reparaissent dans le cours de la même année devant les tribunaux, et que très peu retombent passé ce délai (1).

Deux autres législations étrangères sont encore à signaler relativement aux mesures qu'elles ont jugé utiles de prendre vis-à-vis des mineurs délinquants ou exposés à le devenir : celles de la Belgique et de la Prusse. Toutes deux ont leur côté original : la première quand on considère le genre d'établissements qu'elle affecte à ces mineurs, la seconde quand on envisage les catégories d'enfants qu'elle a cru nécessaire de soumettre à l'éducation préventive.

Jusqu'en 1890, l'autorité publique, en Belgique, avait à sa disposition deux types d'établissements d'éducation bien tranchés réservés à deux classes d'enfants différenciées par la loi : c'étaient les écoles agricoles dépendant du service de la Bienfaisance (nous dirions en France de l'Assistance publique) et où étaient seuls admis les

(1) Rapp. Roussel, A. S. 1883, p. 702.

jeunes mendiants et vagabonds visés par la loi de 1866, et les écoles de réforme relevant de l'Administration pénitentiaire et spécialement destinées aux enfants de l'article 72 du Code pénal (correspondant à ceux de notre article 66). Un rapport adressé au roi par le ministre de la Justice vint signaler que cette division était purement théorique, qu'en réalité ces deux classes d'enfants avaient été soumises aux mêmes influences malsaines, étaient par suite aussi perverties et que le fait de vouloir établir entre elles une division préalable en les confiant à deux administrations différentes ne faisait qu'entraîner des complications inutiles. Ces considérations parurent convaincantes : mais tout en étant décidé à confier à une seule administration le soin d'éduquer ces enfants, il était possible d'hésiter sur celle qui devait être choisie. Serait-ce l'administration pénitentiaire ou au contraire celle de la Bienfaisance publique ? On opta pour cette dernière et un arrêté royal du 7 juillet 1890 vint transférer les écoles de réforme à l'administration de la Bienfaisance pour être réunies aux écoles agricoles sous le nom commun d'Ecoles de Bienfaisance de l'Etat. C'est donc l'Assistance publique qui est chargée en Belgique du soin d'éduquer l'enfance vicieuse et criminelle (car la loi du 26 mars 1891 est venue soumettre à ce régime spécial, à côté des enfants déjà désignés par la loi de 1866 et l'article 72 du Code pénal, tous les jeunes délinquants condamnés par les tribunaux à l'emprisonnement, et que les juges croient devoir soumettre à l'expiration de leur peine à cette éducation complémentaire). Nous aurons à tenir compte de cette observation quand nous examinerons les projets de réforme suscités par l'étude des législations étrangères et proposés à notre loi de 1850. Quant à l'organisation intérieure des Ecoles de Bienfaisance, nous avons une remarque importante à présenter. C'est que dans chaque

établissement existent des sections multiples complètement séparées les unes des autres et où les enfants sont répartis suivant leur âge et suivant leur état moral. La loi de 1891 dispose du reste que les individus qui n'auront pas dépassé l'âge de 13 ans accomplis lors de leur entrée dans une Ecole de Bienfaisance resteront pendant toute la durée de leur détention complètement séparés des individus entrés à un âge plus avancé. Il en sera de même pour ceux qui seront envoyés âgés de plus de treize ans et de moins de seize. Nous verrons dans notre prochain chapitre combien il faut attacher d'importance à cette classification rigoureuse qui tient compte d'une façon très nette et très sûre de l'état de dépravation plus ou moins grand dans lequel est plongé l'enfant et qui, dans aucun cas, ne lui impose de petits camarades plus avancés et plus corrompus que lui. Enfin, l'éducation donnée dans ces écoles est assez soignée pour que l'on ait pu dire d'elles : « Le terme légal pour désigner ces établissements est celui d'Ecoles de Bienfaisance ; il n'est même pas juste, il faudrait dire : c'est un pensionnat pour les pauvres. » (1)

La loi prussienne du 2 juillet 1900, « sur l'éducation protectrice des mineurs » (2), nous fournira, de son côté, un exemple tout récent du développement qu'ont pris de nos jours, dans certains pays étrangers, les tendances à user dans un nombre toujours plus considérable de cas de l'éducation préventive. Le nouveau Code civil de l'empire allemand introduisit à l'égard des enfants en danger

(1) M. Garçon, « Une Excursion à Ruysselede et à Beernem », *Rev. pénit.*, 1895, p. 362 et suivantes. Sur la législation belge et les écoles de bienfaisance : Voir le rapport Roussel, 1882 et la *Rev. pénit.*, 1900, p. 443 et suivantes.

(2) Sur cette loi, voyez les deux articles de M. Lerebours-Pigeonnière, dans la *Rev. pénit.* de 1900, p. 534 et suivantes, et 1901, p. 764 et suivantes

moral une série de dispositions permettant d'enlever à sa famille « l'enfant négligé par ses parents, ou dont les parents mènent une conduite déshonorante, toutes les fois que son intérêt intellectuel ou physique se trouverait en péril ». En même temps, la loi d'introduction à ce nouveau code laissait aux divers états toute liberté pour légiférer sur ce sujet, et élargir ou restreindre la portée des dispositions promulguées. La Prusse profita de cette liberté, et, dans sa loi du 2 juillet 1900, elle est allée beaucoup plus loin que le Code civil lui-même, en autorisant le placement dans une maison d'éducation du mineur mal élevé, en danger moral, *quelle que fût la cause de cette corruption, même si elle ne provenait pas du fait des parents*. Voici d'ailleurs le texte de la loi : « Le mineur sera envoyé dans une maison d'éducation lorsque ses parents, la personne qui l'élève, où l'école manquant sur lui d'influence éducatrice, cette mesure sera nécessaire pour empêcher sa complète corruption. » L'Etat acquiert donc le droit de se substituer à la famille, même en l'absence d'un délit de l'enfant, et de toute faute ou négligence des parents, dès lors que le résultat de l'éducation dans la famille sera jugé mauvais. L'adoption de cette mesure si large, et qui est susceptible d'entraîner, si on ne la manie pas avec la plus grande prudence, des effets si arbitraires, est d'autant plus remarquable qu'elle avait déjà été proposée et repoussée, lors de la discussion du Code civil allemand.

C'est au tribunal des tutelles, c'est-à-dire à un juge unique (l'Amstrichter), qu'est dévolu le soin de prononcer le retrait de l'enfant et son envoi dans une maison d'éducation. Mais son rôle consiste uniquement à apprécier l'opportunité de l'éducation préventive et à la décréter ou la refuser : il n'a pas à se préoccuper de la suite qui sera donnée à sa décision. Le soin de donner à l'enfant un

placement convenable regarde certaines personnes morales administratives, telles que les Unions de communes. Ce sont aussi ces dernières qui supportent les frais occasionnés par cette éducation, avec remboursement partiel de l'Etat, et recours possible sur les parents, ou sur les personnes obligées par le Code civil à pourvoir à l'entretien de l'enfant.

CHAPITRE II

Influence des législations étrangères en France. — Critique de notre régime d'éducation correctionnelle. — Projets de réforme proposés relativement à la loi du 5 août 1850. — Rôle assigné à l'Assistance publique dans certains de ces projets.

L'éducation préventive, telle qu'elle est organisée à l'étranger, est-elle applicable en France? Nous ne le pensons pas, et pour plusieurs raisons. Prenons en effet l'exemple de l'Angleterre, et considérons d'abord les diverses sortes d'enfants que ce pays envoie pêle-mêle dans ses *industrial schools*. Nous y rencontrons certaines catégories qui sont parfaitement spécialisées chez nous, et jouissent d'un traitement tout différent. Ainsi les enfants « trouvés errants, et n'ayant aucun foyer ou lieu de demeure fixe, ni tutelle propre, ni moyens apparents de subsistance », qui correspondent à nos abandonnés, sont recueillis par notre administration de l'Assistance publique, de même que les orphelins. Ceux « dont les parents subissent la servitude pénale ou l'emprisonnement », ne sont autres que « nos enfants du dépôt », reçus provisoirement par la même administration, et rendus à leurs parents dès leur sortie de prison, à moins qu'une mesure de déchéance n'ait été prise à l'égard de ces derniers. Les insubordonnés dont les parents ou les tuteurs ne peuvent venir à bout, constituent notre classe des enfants de la correction paternelle, qui ressort des articles 375 et sui-

vants du Code civil. D'autre part, les facilités d'envoi dans une école industrielle sont trop grandes, et ne concorderaient pas avec l'état actuel de notre opinion publique. Jamais on n'admettrait en France l'internement possible à l'égard de certaines catégories de mineurs aussi mal définies, que celles dont parle la loi anglaise quand elle s'occupe des mineurs « fréquentant la compagnie de voleurs notoires », ou plus simplement à l'égard des enfants en contravention avec les lois scolaires. Il n'y a qu'à se rappeler combien les sanctions édictées par notre loi du 28 mars 1882 sont mal appliquées vis-à-vis des chefs de familles responsables, pour se convaincre que des dispositions répressives prises à l'égard des enfants réfractaires à l'école, n'auraient pas un meilleur sort. A plus forte raison, ne saurait-on faire accepter comme en Prusse, l'ingérence possible du Tribunal des tutelles dans la vie intime de la famille, et la possibilité d'envoyer l'enfant dans une maison d'éducation, sans que l'on ait besoin de relever aucune faute à l'encontre de ses parents, ni à l'encontre du mineur lui-même. Nos idées françaises sur la centralisation des pouvoirs entre les mains de l'État, sont moins développées sur ce point en particulier que les tendances allemandes : autant que possible, on a voulu garder le foyer familial à l'abri des atteintes du pouvoir central. Ce n'est qu'avec difficultés que l'on a pu faire voter la loi de 1889, qui ne brisait le pouvoir paternel qu'en cas d'excès d'autorité bien déterminés, et se traduisant sous formes d'atteintes à la santé ou à la moralité de l'enfant, et nous ne pensons pas que de quelque temps encore, il soit possible d'aller beaucoup plus loin.

Pour en revenir à la législation anglaise, que nous avons prise comme modèle, nous estimons que, là encore, les facilités de la procédure, qui permettent à un

individu quelconque d'appréhender dans la rue l'enfant rentrant dans une des catégories légales, et de l'emmener devant le magistrat, constituent un autre empêchement à l'adoption dans notre pays de l'éducation préventive, telle que la conçoivent nos voisins. Nous savons bien, qu'en réalité, ce sont les policemen ou les agents spécialement désignés par les sociétés protectrices de l'enfance qui se chargent de cette besogne toujours désagréable ; mais, chez nous, et lors même qu'il s'agit d'un délit nettement caractérisé, la foule ne prend-elle pas toujours parti contre la police, lorsque celle-ci se trouve à la suite d'un fait patent, obligée d'arrêter quelque petit délinquant ? Que serait-ce, s'il fallait arrêter un enfant qui ne s'est rendu coupable d'aucun méfait ! En outre, les sociétés anglaises possèdent des prérogatives que nous avons jusqu'ici constamment refusé d'accorder chez nous aux associations poursuivant un but analogue, notamment celle de citer directement devant les magistrats les parents indignes (1). En effet, si le Comité de défense des Enfants traduits en justice, a voté dans sa séance du 9 février 1898, un vœu tendant à accorder ce droit à nos associations protectrices de l'enfance, en cas de violences ou d'attentats commis contre les mineurs (2), le Sénat, au cours de la même année, repoussait par 226 voix contre 25, une proposition du même genre déposée par MM. Strauss et Roussel, conçue dans les termes les plus modérés, et n'accordant le droit de citation directe qu'aux

(1) En 1895, la « Société nationale pour la répression des actes de cruauté commis envers les enfants » s'est occupée de 14.000 cas de sévices ou d'actes pouvant compromettre la moralité de l'enfance. Sur ces 14.000 cas la Société a intenté 2.098 poursuites qui ont abouti à 2.700 condamnations. Dans les autres cas, de simples avertissements préalables ont suffi. — Berthélemy, *La répression des violences commises à l'égard des enfants*, *Revue pédagogique* du 15 avril 1898, p. 7.

(2) *Rev. pénit.*, 1898, p. 410.

sociétés reconnues d'utilité publique, après avis favorable du tribunal de première instance, et par un décret spécial toujours révocable. Ce droit n'aurait pu d'ailleurs être exercé que par un des membres de la société, spécialement désigné par elle, agréé par le garde des sceaux, et assermenté. Malgré cette accumulation de précautions, c'est par une énorme majorité, que ce projet fut pourtant rejeté. Enfin, il n'existe pas de parité de condition entre les magistrats anglais, qui ordonnent le placement de l'enfant en éducation forcée, et nos magistrats français, que l'on a voulu leur faire correspondre, et qui ne sont autres que nos juges de paix. Tout en tenant compte des améliorations que l'on projette d'apporter à leur mode de recrutement, et à l'étendue de leur compétence (1), il importe de constater que nos juges de paix français sont des personnages de moindre importance que leurs confrères anglais, et auxquels il ne conviendrait peut-être pas de confier de prime abord une mission aussi délicate que celle de l'internement préventif des mineurs.

Est-ce à dire cependant que les idées étrangères n'aient pas exercé chez nous une certaine influence ? A notre avis, cette influence est indéniable. La loi du 24 juillet 1889 nous offre en effet dans son titre II, un exemple certain de dispositions législatives s'efforçant d'organiser l'éducation préventive de l'enfance. Si ce titre permet à des parents, honnêtes mais malheureux, de confier à la charité publique ou privée l'éducation d'enfants qui peuvent être eux-mêmes de bons sujets, mais que leur indigence seule met dans l'impossibilité d'élever, ne permet-il pas par

(1) Consulter l'intéressant rapport de M. Joly, discuté au cours des séances du Comité de Défense de l'année 1901, sur le rôle de surveillance qui devrait être attribué au juge de paix toutes les fois qu'un mineur de 16 ans délinquant est rendu par les tribunaux à sa famille.

suite à ces mêmes parents de se décharger de la même manière de l'éducation d'enfants parfaitement vicieux et qui manifestent pour le mal des tendances d'autant plus dangereuses que la misère de leur famille empêche de les contraindre efficacement? Or, n'est-ce pas faire œuvre d'éducation préventive que de chercher à faciliter le placement de ces enfants avant que leurs instincts mauvais, insuffisamment réprimés, ne les aient entraînés dans la voie du crime? Le but n'est-il pas d'ailleurs identique dans la deuxième partie du titre II, grâce à laquelle les associations privées de bienfaisance, et l'Assistance publique peuvent obtenir facilement les droits de puissance, et par suite la garde et l'éducation des mineurs rencontrés errants, sans protecteurs, exposés aux pires fréquentations et aux pires conseils?

Cette loi de 1889 a été visiblement inspirée à ses auteurs, au moins pour un de ses côtés, par l'étude approfondie des législations anglo-américaines réalisée au cours des travaux préparatoires. Nous serons, en outre, amené à rencontrer plus tard des emprunts évidents, faits aux législations étrangères, dont nous venons de nous occuper, dans les nombreux projets de réforme parus au cours de ces dernières années, et relatifs au régime de notre éducation correctionnelle. Nous croyons cependant indispensable, avant d'aborder cette partie de nos développements, de donner un aperçu détaillé des critiques qu'a soulevées ce régime, et qui expliquent les tentatives récentes de réforme proposées à son égard.

Notre éducation correctionnelle, en effet, telle qu'elle est régie actuellement par la loi du 5 août 1850, a été l'objet de très sérieuses critiques dirigées tant contre la loi organisatrice, que contre l'état et le régime intérieur des maisons de correction. A la loi elle-même, on a reproché de mêler ensemble, dans les mêmes établissements,

les acquittés comme ayant agi sans discernement, et les condamnés à plus de 6 mois et à moins de 2 ans d'emprisonnement, de ne tenir aucun compte de l'âge des jeunes détenus, de la nature du délit qu'ils avaient commis (et on manifestait alors une mansuétude spéciale pour les petits mendiants et vagabonds que l'on déclarait moins corrompus que les petits voleurs, et auxquels on voulait réserver des maisons spéciales), enfin, de leurs origines et de leurs aptitudes antérieures. La loi de 1850, il est vrai, « votée au lendemain de troubles qui avaient profondément remué la société, s'est ressentie de la réaction contre l'influence des villes, qui s'empare toujours de l'esprit public au lendemain des révolutions » (1). Elle a donné une importance excessive aux travaux agricoles « s'exagérant l'influence pacificatrice pour les esprits, calmante pour les âmes, et toujours saine pour les corps, de la terre remuée, du plein air respiré, des grands espaces parcourus » (2), et prétendant faire de force des agriculteurs des enfants nés dans les villes, négligeant l'attrait irrésistible qui pousse vers les grands centres les petits citadins, elle les a mis souvent au moment de leur libération dans l'impossibilité de gagner leur vie faute d'un apprentissage industriel. Contre les maisons de correction s'est menée, il y a quelques années, une violente campagne de presse, à laquelle un auteur estimé a prêté l'appui de son talent (3). On y a représenté ces établissements comme des écoles de vice, ou d'immoralité, dont les pensionnaires se dépravaient mutuellement, sortaient beaucoup plus mauvais et plus flétris qu'ils n'y étaient entrés. On stigmatisait en même temps la rudesse des directeurs

(1) D'Haussonville, *L'Enfance à Paris*.

(2) Puibaraud, Essai d'un plan de réforme de la loi de 1850 sur l'éducation correctionnelle, *Rev. pénit.*, 1894, p. 206 et suivantes.

(3) François Coppée, *Le Coupable*.

et des gardiens, la rigueur des punitions, leur fréquence. Ces plaintes firent effet sur le gros public, elles ont ébranlé la magistrature elle-même, qui manifeste constamment une répugnance invincible pour ce mode d'éducation, et envoie chaque année en correction un nombre toujours moins considérable de petits délinquants. Ainsi, le nombre des jeunes détenus de cette catégorie est passé de 8.821 à la fin de 1869, à 6.153 en 1889, 4.037 en 1899, et 3.905 en 1900. Pour les jeunes filles, le même mouvement décroissant se produit, et au lieu de 1.910 au 31 décembre 1877, on n'en trouve plus que 884 en 1899, et 835 en 1900 (1).

Cette méfiance générale, exprimée à l'égard de nos maisons pénitentiaires, paraît parfaitement justifiée, au moins en ce qui concerne l'état moral des enfants qui y sont internés, d'abord par les révoltes fréquentes qui ont eu lieu il y a peu de temps, et particulièrement dans nos colonies du Midi, ensuite par les déclarations pessimistes émanées des directeurs mêmes, placés à la tête de ces établissements. En 1899, une commission spéciale fut réunie au ministère de l'Intérieur afin de réviser l'ancien règlement de 1869 sur le régime intérieur des colonies pénitentiaires : elle voulut, au cours de ses travaux, con-

(1) Voir *Rev. pénit.*, 1894, p. 508 ; 1899, p. 989 ; 1900, p. 1484 ; 1902 p. 221 et 1903, p. 363. — La population de nos colonies pénitentiaires qui, en 1869, atteignait 10.000 enfants est tombée, en 1903, à 3.590 plus 350 environ, placés, en liberté provisoire, chez des particuliers. M. Paul Drillon, avocat au barreau de Paris, qui s'est livré, il y a peu de temps, à une enquête approfondie sur la façon dont procèdent, à l'égard des enfants coupables, les tribunaux de province (Les mineurs délinquants en Province, *Rev. pénit.*, 1903, p. 1083 et suivantes), attribue à plusieurs causes cette antipathie très caractéristique. « Pour quelques-uns, dit-il, il y a le respect exagéré de la puissance paternelle... D'autres se laissent impressionner par le caractère pénal et répressif de cette mesure, il en existe qui semblent ignorer l'existence de nos colonies. La grande majorité se base sur les résultats funestes, au point de vue moral, de l'envoi en correction... »

naître l'opinion de ceux qui, par leur situation, étaient à même de lui fournir les renseignements les plus précis sur l'état de ces colonies. Voici le résumé de quelques-unes des dépositions que firent devant elle certains directeurs : M. E. Brun, directeur des Douaires, déclare que les enfants qu'il s'agit de réformer n'ont pour la plupart ni sentiments d'honneur, ni sentiments d'affection. Ils sont ignorants de tout, excepté du mal ; souvent ils ont été arrêtés quatre ou cinq fois, puis remis à leur famille. Pour les diriger, il est indispensable que le personnel ait à sa disposition un arsenal de punitions sévères. M. Renard, directeur d'Aniane, indique que la situation de sa colonie est déplorable, les enfants ne travaillent plus ou ne font que ce qu'ils veulent bien. M. Cluzes présente des observations analogues pour Mettray qui est cependant la meilleure de nos colonies privées ; les enfants y sont plus mauvais et plus paresseux qu'autrefois, une discipline très sévère est indispensable car l'esprit de révolte paraît s'étendre, et l'on est obligé de demander l'internement à Eysses d'un nombre toujours plus considérable d'insubordonnés. Enfin, pour ce dernier établissement qui renferme, il faut le reconnaître, le rebut de tous les autres, bien que le régime disciplinaire y soit particulièrement sévère, son directeur, M. Mercherez, pense qu'il serait utile d'en augmenter encore la rigueur. Ainsi, il ne possède que 80 cellules, il en voudrait 200 pour une population d'environ 300 détenus ! Dans les établissements destinés aux filles, le niveau moral est loin d'être satisfaisant. M. Pancrazi, directeur de l'école de préservation de Doullens, distingue 30 pour cent de jeunes filles portées au vice par les tendances de leur organisation, 30 pour cent qui ont été perverties par le milieu, enfin 30 pour cent

qui constituent une véritable *caput mortuum* et qui sont absolument incorrigibles (1).

Malgré ces renseignements attristants, faut-il considérer comme tout à fait nulle l'utilité des maisons d'éducation correctionnelle et comme parfaitement vaine leur œuvre de redressement ? Mais constatons que si les directeurs se plaignent de la perversité et du vice précoce des jeunes délinquants, c'est que les tribunaux ne leur envoient que des êtres déjà profondément corrompus ou des révoltés incorrigibles ; ils ne se résignent, en effet, à mettre un enfant en correction qu'à défaut de toute autre solution (2). De plus, grâce à la loi de 1889, grâce à celle du 19 avril 1898 dont nous allons bientôt parler, les comités de défense des enfants traduits en justice, les associations protectrices de l'enfance, les sociétés de patronage, l'Assistance publique sont arrivés à soustraire à la comparution devant les juges et à la mise possible en éducation pénitentiaire, plusieurs milliers d'enfants, soit de simples mineurs en danger moral, mais que leur genre de vie devait fatalement transformer tôt ou tard en clients de

(1) Pour plus de détails sur ces dépositions, consulter la *Rev. pénit.*, 1900, p. 263 et suivantes.

(2) M. Paul Drillon a constaté qu'en province les deux solutions les plus souvent adoptées par les tribunaux étaient les remises aux parents ou les déclarations de discernement. Les remises aux parents dépassaient le 50 % des mesures adoptées (période de 1898 à 1901). Quant aux déclarations de discernement qui rendent l'enfant flétri à la société et pourvu d'un casier judiciaire, même après une simple condamnation à l'amende, elles ont été, pour la même période, prononcées en plus grand nombre que les envois en correction : 4.382 déclarations de discernement, contre 3959 envois en correction ; à Paris, au contraire, 149 déclarations de discernement pour 940 envois en correction. Les magistrats reconnaissent eux-mêmes qu'ils n'adressent aux colonies pénitentiaires que les enfants dont ils ne savent que faire. Aussi, M. Drillon fait-il remarquer, avec juste raison, qu'il y a quelque inconséquence pour les tribunaux à critiquer si rudement les résultats de l'éducation correctionnelle, ils devraient songer au caractère des inculpés qu'ils y soumettent.

la correctionnelle, soit de jeunes délinquants qui n'étaient point estimés complètement pervers. Les meilleurs de ces enfants sont donc enlevés, grâce à ces influences généreuses aux maisons de correction qui ne conservent que le résidu. Malgré tout, de ce résidu, elles arrivent encore à en sauver une partie notable. Ainsi, M. Puibaraud, inspecteur général du service pénitentiaire, qui présentait à la Société des prisons, dans sa séance du 25 avril 1900, une statistique portant sur les récidives constatées dans une période de 5 années (de 1895 à fin 1899) au sujet des libérés de ces établissements, annonçait les résultats suivants (1) : En 1895, la colonie des Douaires libère 82 enfants ; cinq ans après, il y en a 32 qui ont été repris, ce qui donne une proportion de récidivistes de 39 pour cent. Belle-Isle-en-Mer libère 77 enfants, au bout de la même période 22 sont de nouveau passés devant les tribunaux, d'où une proportion de 28 pour cent. De même les récidives pour St-Maurice, Aniane et le Val-d'Yèvre ne dépassent pas respectivement 31,33 et 35 pour cent. Toutes ces colonies sont des établissements publics ; pour les maisons privées les chiffres sont au moins aussi satisfaisants. Sauf la colonie de Bologne qui est exclusivement industrielle, et recueille par suite un assez fort contingent de natures profondément vicieuses qui lui sont envoyées des grands centres, et dans laquelle la récidive monte à 40 pour cent, nous trouvons à Bar-sur-Aube 28 pour cent de récidivistes, à St-Flan 24 pour cent, à Mettray 28 pour cent, à Ste-Foy, 25 pour cent, au Luc et à Jommelières (aujourd'hui disparues), 30 et 33 pour cent. Enfin, à Eysses, où l'on peut s'attendre, en considération de la population exceptionnellement mauvaise que l'on y reçoit, à des résultats décourageants, la proportion des jeunes

(1) *Rev. pénit.*, 1900, p. 743 et suivantes.

gens qui ont rechuté ne dépasse pas la moitié du nombre des libérés. En 1895, 127 enfants ont été libérés ; en 1899, 65 avaient été condamnés, soit 51 pour cent, à peu près un sur deux. Quant aux colonies de filles, M. Puibaraud déclare ne pas pouvoir fournir de chiffres bien probants, la libération ne portant chaque année que sur un nombre trop peu considérable de sujets. Cependant, au refuge de Rouen et à Ste-Anne-d'Auray, où cette catégorie d'enfants est encore assez nombreuse, il relève une proportion de récidives n'atteignant que 26 et 17 pour cent du total des libérées. Ces résultats peuvent paraître bien médiocres à première vue ; ils sont néanmoins satisfaisants si l'on considère qu'ils portent sur une période de cinq années, période assez longue et pendant laquelle les libérés peuvent être exposés à bien des tentations (1), et surtout si l'on tient compte de la nature des enfants qui forment la population ordinaire de nos maisons de correction. Combien de ces enfants auraient-ils pu demeurer honnêtes, s'ils n'avaient pas été soumis à ce régime d'éducation après leurs premières fautes ? L'établissement correctionnel, après quelques années d'internement en rend assainis à la société une moyenne de 70 pour cent. Malheureusement, l'opinion publique souvent injuste ne fait pas cas de ce progrès, elle ne voit que les 30 enfants qui commettent de nouveaux délits, elle oublie les 70 qui ne font plus parler d'eux.

Cependant, il est certain que l'organisation et le régime actuel des maisons de correction ne sont pas à l'abri de tout reproche, et M. Joly ainsi que M. Rivière ont pu faire à leur sujet dans plusieurs articles fort documentés

(1) C'est, en effet, une loi bien connue que la récidive des libérés est à peu près proportionnelle au nombre d'années écoulées depuis leur libération.

une série d'observations très justes et qu'il peut être bon de méditer (1). Ces observations sont dirigées principalement, dans l'esprit de leurs auteurs, contre les établissements publics, mais peuvent être appliquées, au moins pour certaines parties, aux autres colonies. Elles visent en premier lieu le personnel de ces maisons. Les fonctionnaires supérieurs sont soigneusement choisis, mais ils sont trop peu payés, leurs traitements sont les mêmes qu'il y a plus de cinquante ans. C'est sans doute cette rémunération insuffisante d'un service des plus pénibles qui explique que leur recrutement se fasse dans des classes sociales moins élevées que les fonctionnaires de même ordre de plusieurs pays voisins, et que leur instruction générale soit inférieure à celle du personnel correspondant en Angleterre, en Allemagne, en Suisse. De plus, il est regrettable qu'ils n'aient pas entre eux des conférences techniques, comme en ont leurs collègues étrangers, et qui leur permettraient, en se communiquant leurs méthodes, leurs observations, leurs expériences, d'établir entre eux des liens de collaboration réciproque et d'aider à la solution des problèmes si délicats posés par l'éducation de l'enfance criminelle. Le personnel subalterne, en particulier les surveillants, n'est pas non plus assez payé. Il n'est d'ailleurs pas assez nombreux (il n'y a parfois qu'un gardien pour plus de 30 enfants). Quant à son mode de recrutement, l'administration a pris à cet égard une mesure, inspirée par d'excellents sentiments, mais qui n'a pas produit des effets bien heureux. « Elle a

(1) M. Joly, *A travers l'Europe*. Rapport au Comité de Défense sur les modes d'éducation correctionnelle dans les différents pays d'Europe (*Rev. pénit.*, 1897, p. 296 et suivantes). — De l'enfance coupable et de nos maisons d'éducation à l'heure actuelle (*Rev. pénit.*, 1900, p. 59 et suivantes). — M. Rivière, Les maisons de correction et la proposition Muteau (*Rev. pénit.*, 1901, p. 694 et suivantes).

voulu, en effet, séparer complètement le personnel subalterne de ses colonies publiques du personnel de garde des prisons. A la place de vieux gardiens mariés, pères de famille, dont plusieurs, c'est vrai, sortaient des maisons centrales, mais qui ayaient de la tenue, une vie régulière, des habitudes d'ordre et de langage en imposant à cette jeune et difficile population, on a installé de jeunes surveillants recrutés le plus souvent à la sortie de la caserne, apportant des mœurs de garçon, une langue de cantine, un laisser-aller de chambrée, des prétentions insuffisamment justifiées parfois par un très court passage à « l'Ecole pénitentiaire » et qui ont fait fort regretter l'ancien personnel. » (1) Les instituteurs, eux aussi, sont en trop petit nombre, ils sont en outre employés la plus grande partie du temps à des travaux de bureau, et ne consacrent que très peu d'heures par jour à l'enseignement. L'instruction donnée est assez rudimentaire : quoique suivant le programme des écoles primaires, elle est certainement inférieure à celle fournie dans nos écoles communales. Au point de vue du régime intérieur, on n'admet pas assez de sélections entre les diverses catégories d'enfants envoyées par la justice. Sans parler des acquittés et des condamnés, on laisse souvent ensemble des enfants dont l'état de corruption est tout différent, et l'on s'expose ainsi à voir, par suite de la contagion inévitable du mal, les meilleurs gâtés par les pires. Et surtout un grand reproche peut être adressé à l'Etat. C'est d'accumuler dans ses colonies des effectifs beaucoup trop considérables, tout en n'envoyant, dans les établissements privés qu'il semble dépeupler à plaisir, qu'un nombre d'enfants de plus en plus réduit.

M. Joly a clairement démontré combien il était impru-

(1) *Rev. pénit.*, 1901, p. 696.

dent d'entasser dans d'immenses bâtiments ressemblant à des casernes, et qui sont, malheureusement même souvent choisis par mesure d'économie parmi d'anciennes maisons centrales déclassées (Aniane), plusieurs centaines d'enfants vivant là, dans une promiscuité malsaine que la surveillance, même la plus diligente et la plus sérieuse, ne peut empêcher ni prévenir. Il a prouvé que cette agglomération excessive influait sur le physique aussi bien que le moral des jeunes détenus ; l'état sanitaire est en effet inférieur dans les colonies à gros effectifs, les punitions disciplinaires y sont plus fréquentes, le nombre des insubordonnés y est plus grand, enfin la proportion des récidivistes parmi les libérés y est plus forte que partout ailleurs. Comme antithèse à ce système, il a opposé les principes adoptés par la Suisse : c'est-à-dire la maison correctionnelle à forme patriarcale, sorte de petit chalet ne différant en rien des demeures avoisinantes, et où un seul maître jouant à la fois le rôle d'instituteur et de père de famille, suffit à éduquer un nombre d'enfants soigneusement restreint. M. Joly affirme que ce procédé d'éducation aboutit à des proportions de récidive infimes, 2 à 3 pour cent environ, résultat qui dépasse et de beaucoup ceux obtenus par les plus heureuses de nos colonies.

Quant à l'inégalité de la répartition des jeunes délinquants faite par l'Etat entre les colonies publiques et les colonies privées, elle est certifiée par les statistiques. L'Administration pénitentiaire objecte, il est vrai, que les tribunaux dirigent de moins en moins les enfants sur les maisons de correction. Mais tandis que de 1896 à 1900 elle n'a laissé baisser ses effectifs que de 232 unités, elle a fait tomber de plus de 1.000 ceux des établissements privés (1). Comment s'étonner ensuite de la disparition

(1) *Rev. pénit.*, 1901, p. 700.

progressive de cette dernière classe de colonies qui, ne recevant plus de pensionnaires et par suite plus de subventions, sont obligées de se transformer en orphelinats, en établissements de redressement pour les enfants difficiles, ou de fermer purement et simplement leurs portes (1) !

Ces critiques dont nous reconnaissons le bien fondé, pourraient être néanmoins assez facilement évitées. Ainsi pour le personnel, il suffirait que l'Etat consentît à faire quelques sacrifices pécuniaires et à se montrer quelque peu exigeant dans le choix et le recrutement de ses agents, à quelque degré de la hiérarchie qu'ils appartenissent. Les maisons de correction sont des instruments d'une grande délicatesse, et leur bonne tenue exige en particulier des qualités spéciales de tact, de fermeté et de douceur réunies, qu'il convient autant que possible de rechercher chez les personnes que l'on place à leur tête. Le degré de l'instruction pourrait être aisément relevé en laissant plus de liberté aux instituteurs et en augmentant les heures de classe. L'essentiel d'ailleurs n'est-il pas avant tout de procurer à l'enfant un apprentissage complet soit agricole, soit industriel, suivant le milieu où il sera appelé plus tard à vivre, de façon à en faire rapidement à sa libération un honnête ouvrier, si ses goûts et ses habitudes ne le retiennent pas à la campagne ? Nous pensons que là doivent se tourner les préoccupations de ses maîtres. Il ne faut pas que l'enfant se trouve sur le pavé, le jour de sa

(1) Les renseignements donnés à ce propos par la *Revue pénitentiaire* dans deux de ses numéros, des mois de février 1900 et juillet 1903, sont des plus instructifs. Ils nous prouvent que Mettray, par exemple, a vu baisser sa population de 366 enfants le 1^{er} janvier 1899, à 280 le 1^{er} juin 1903, que Saint-Ilan a passé de 218 pensionnaires à 51 et le Luc de 171 à 41, pendant la même période. Les différences sont encore plus sensibles dans les colonies réservées aux filles.

mise en liberté, avec un pécule très mince, souvent infime (il ne dépasse pas 20 francs dans les colonies publiques) et sans moyens d'existence. Ce serait préparer de nouvelles rechutes. On se plaint aussi qu'il n'y ait pas assez de sélections dans nos colonies pénitenciaires. Mais pourquoi n'imiterait-on pas l'exemple de Mettray qui, tout en étant capable de loger des effectifs de 400 à 500 enfants, jouit néanmoins de tous les avantages réservés aux petites colonies, grâce à son système de divisions en quartiers séparés, en familles, où de petits groupes de pensionnaires sont sous la surveillance d'un gardien unique ? Nous sommes du reste partisan des maisons à groupements restreints, et établies suivant le modèle suisse vanté par M. Joly, comme il en existe déjà un certain nombre, telles que la Couronne, petite colonie agricole, l'établissement protestant de Ste-Foy, et cette maison de Barsur-Aube, dont les pupilles sont, paraît-il, si bien vus par leurs voisins « que lorsqu'il y a une fête ou une foire, ils vont avec leur uniforme tirer des macarons ou monter sur les chevaux de bois en compagnie des jeunes gens de la ville... » (1). Et pour faire naître les fondations de ce genre, il est évident qu'il convient de s'adresser à l'initiative privée : il n'est pas, en effet, dans les traditions de l'Etat de créer de petits établissements. Ce dernier devra donc faciliter l'existence des colonies privées en augmentant sensiblement le nombre de leurs pensionnaires. Que faut-il penser des attaques dirigées contre la loi de 1850 elle-même et que nous n'avons pas encore examinées ? Elles ne sont pas, elles aussi, dénuées de fondement, mais nous pensons qu'il est encore possible d'y parer et sans de trop grandes difficultés. Ecartons d'abord celles qui sont fondées sur ce que cette loi ne tient pas

(1) M. Joly, *Rev. pénit.*, 1900, p. 75.

compte, dans sa classification des petits délinquants, de la nature de leurs délits antérieurs. On songeait surtout en posant cette objection, aux petits mendiants et vagabonds que l'on jugeait moins dépravés que les autres et auxquels on désirait réserver un régime plus doux. Mais l'expérience a prouvé que cette catégorie de jeunes délinquants était certainement la plus pervertie et la plus malaisément amendable. Le vagabondage et la mendicité sont, en effet, des délits d'habitude qui contiennent en germe tous les autres : les enfants ne s'y livrent qu'après avoir eu le temps de réfléchir sur les conséquences de leurs actes. (Nous exceptons naturellement ceux que leurs parents contraignent à la mendicité.) Aussi, mieux vaut-il avoir à corriger un enfant qui a commis un acte répréhensible dans un mouvement d'égarement ou de colère qu'un vagabond de parti pris. La loi de 1850, a-t-on dit encore, n'organise à l'intérieur des colonies que les travaux agricoles, négligeant totalement l'avenir des jeunes détenus originaires des villes. Ce reproche a cessé d'être exact depuis que certaines colonies (Aniane, surtout Bologne) ont établi chez elles très complètement le travail industriel. La loi mêle, il est vrai, les acquittés et les condamnés, mais ces derniers sont toujours en nombre assez restreint, il semble aisément que l'on pourrait faire d'ailleurs pour eux certaines subdivisions ou quartiers spéciaux.

Le principal défaut de ce texte, à notre avis, est qu'il ne fait aucune différence dans la répartition des jeunes détenus suivant leur âge. Voilà, selon nous, le point essentiel. On peut, en effet, poser comme axiome que, le mal n'étant pas naturel à l'homme, l'enfant encore jeune est manifestement moins corrompu que l'enfant plus âgé. Il est donc souverainement imprudent de laisser ensemble des enfants d'un âge différent, de moralité par conséquent

différente, étant donnée la fatale influence que les mauvaises natures exercent forcément sur les plus faibles. L'initiative privée, suivie d'ailleurs par l'administration, a compris tous les dangers qu'offrait ce rapprochement. Des écoles dites de réforme, et destinées exclusivement aux enfants âgés de moins de 12 ans au moment de leur condamnation, ont été créées : deux constituant des œuvres particulières, une seule dépendant de l'Etat. Une des écoles de réforme privées, celle de St-Eloi, près de Limoges, a disparu récemment : il n'existe donc plus aujourd'hui que deux établissements de ce genre. L'école privée de Frasnès-le-Château, dans la Haute-Saône, dirigée par les religieuses de la Providence de Ribeauville, et l'école publique de St-Hilaire, dans le Maine-et-Loire, avec ses trois fermes de Chanteloup, Bellevue et Boulard, où les enfants d'abord reçus à 12 ans, passent successivement à 13 et 15 ans. Ce qui est particulièrement remarquable dans ces établissements, c'est que l'éducation y est donnée par les femmes : complètement à Frasnès-le-Château et, au moins dans la ferme de Chanteloup réservée aux plus petits à St-Hilaire. On a vivement loué l'heureuse influence éducatrice de la femme (1), et c'est avec raison puisque ce genre d'éducation, joint au fait de ne recevoir dans ces maisons que des enfants tout jeunes, a conduit à de très bons résultats. La récidive pour les libérés de St-Hilaire n'est que de 25 pour cent, celle de Frasnès de 24 pour cent, enfin celle de la colonie disparue de St Eloi n'atteignait pas 19 pour cent (2).

Mais nous pensons que cette catégorisation des enfants

(1) M. Berthélemy à la Société des Prisons, *Rev. pénit.*, 1900, p. 431 et suivantes.

(2) Statistiques présentées par M. Puibaraud à la Société des Prisons. Elles portent, comme les précédentes, sur la période quinquennale allant de 1895 à 1899, *Rev. pénit.*, 1900, p. 749.

par âge n'a pas encore été poussée assez loin, et nous souhaiterions volontiers l'adoption du système de M. l'inspecteur Puibaraud. Ce système tend à unifier tous les genres d'établissements de correction que nous possédons en effaçant les dénominations actuelles d'écoles de réforme, de colonies pénitenciaires et de colonies correctionnelles. Ces établissements que l'on désignerait sous un nom commun (écoles de réforme ou de redressement, par exemple), seraient uniquement différenciés par l'âge des enfants que l'on y enverrait. Au dessus des maisons actuelles ne recevant des enfants que jusqu'à 12 ans, il y aurait des maisons les prenant de 12 à 14 ans, d'autres de 14 à 16, d'autres même de 16 à 20, ces dernières destinées à ceux qui seraient condamnés peu de temps avant d'avoir accompli leur seizième année, ou bien encore aux évadés réintégrés dans les colonies après avoir dépassé cet âge (1). Nos établissements de correction sont assez nombreux pour permettre la mise en pratique de ces idées que nous croyons excellentes : grâce à elles, il est possible, en effet, de recueillir dans la même maison des enfants dont le degré de corruption est à peu près équivalent, de leur donner suivant l'âge de leur admission le traitement éducatif plus ou moins rigoureux qui leur convient, et surtout de ne pas les mélanger, comme cela arrive tous les jours dans nos colonies actuelles, avec des intrus, qui, arrivant plus âgés et plus pervers, offrent une cause permanente de démoralisation, et effacent en quelques jours les progrès que peuvent avoir amenés les efforts persévérants des maîtres. Cette méthode de séparation pourrait être complétée par la création, dans chaque colonie, d'un quartier spécial pour les meilleurs (cepen-

(1) Voir l'exposition de ce système par son promoteur, dans la *Rev. pénit.*, 1900, p. 419 et suivantes.

dant, il faut reconnaître que les directeurs de ces maisons n'en sont pas très partisans, ils prétendent que mettre à part les enfants qui manifestent de bonnes dispositions, c'est se priver volontairement d'un élément de régénération très actif), et d'un quartier cellulaire pour les mauvais (on supprimerait ainsi Eysses dont la disparition a été souvent réclamée) (1).

Pour nous résumer, nous concluerons que l'éducation correctionnelle, telle qu'elle est donnée en France produit des effets fort appréciables et que l'on a souvent contestés sans raisons suffisantes et en négligeant les difficultés très réelles provenant de la nature particulièrement rebelle des enfants que l'on y envoie. Certainement tout n'y est pas parfait, elle prête encore à certaines critiques ; mais il n'y a qu'à l'améliorer dans ses parties insuffisantes et nous avons vu que ces améliorations sont possibles. Il ne faut pas faire preuve de trop de sensiblerie et se laisser prendre trop facilement à ces campagnes de presse analogues à celles que nous avons déjà signalées : toutes les fois que l'on a voulu, dans de nouveaux règlements (et le fait s'est passé en 1898 et en 1899) amollir la discipline, amoindrir le nombre des punitions, leur rigueur, on s'en est mal trouvé ; les cas d'insubordination particulière se sont accrus et ont entraîné peu à peu des révoltes qui menaçaient de devenir dangereuses. Enfin, il convient de se dire que la valeur d'une colonie dépend surtout du personnel, aussi bien dirigeant que surveillant, et choisir ce personnel dans les meilleures conditions possibles.

Nous avons ainsi terminé l'exposé et la réfutation des critiques dirigées contre notre système pénitentiaire tel

(1) *Rev. pénit.*, 1900, p. 403, 415, 417. Voir cependant la défense de cette colonie présentée par M. l'inspecteur Brunot, *Rev. pénit.*, 1900, p. 589 et suivantes.

qu'il fonctionne actuellement. Indiquons, dès lors, les projets de réforme qui ont été proposés à son sujet. Nous en connaissons déjà un, celui de M. Puibaraud. On a voulu aussi, se basant sur le système anglais des écoles industrielles réservées aux enfants qui sont plutôt malheureux que coupables, créer des écoles appelées écoles de réforme ou de préservation et qui seraient destinées aux moins mauvais des enfants de l'article 66, quel que soit leur âge. Ils seraient conduits dans ces maisons après une période d'attente passée dans des quartiers spéciaux des maisons pénitentiaires, les quartiers d'observation, où ils vivraient isolés pendant quelques semaines, au besoin quelques mois, afin de permettre la connaissance exacte de leur caractère. Ces écoles de préservation constitueraient le dernier échelon, le plus doux, des établissements relevant de l'administration pénitentiaire. Et il faut bien préciser ce point, car le terme d'école de préservation a été pris dans des acceptions très diverses. On a, en effet, proposé aussi de créer des écoles de réforme, ou de préservation, ou de redressement (le nom importe peu) comme dépendance de l'administration de l'Assistance publique (1), mais ce serait alors, au contraire, l'établissement le plus sévère ressortant de cette administration et réservé seulement à ses pupilles indisciplinés. Il ne faut pas établir de confusion. Ces derniers établissements seront, nous le verrons, fort utiles par suite des catégories nouvelles d'enfants confiés à l'Assistance; tandis que, suivant en cela l'opinion émise par M. Berthélemy (2), nous ne comprenons pas l'utilité des écoles de réforme ou de préservation dépendant de l'Ad-

(1) La promulgation de la loi du 27 juin 1904 a rendu possible la réalisation de ce dernier projet.

(2) Rapport de M. Berthélemy, professeur à la Faculté de droit de Paris, sur « l'utilité pour l'Etat de créer des écoles de réforme comme complément des lois de 1850 et 1889 ». *Rev. pénit.*, 1899, p. 123 et suivantes.

ministration pénitentiaire et destinées aux meilleurs des petits délinquants. Les écoles de réforme actuelles basées sur l'âge suffisent aujourd'hui pour les enfants au-dessous de 12 ans, puisque l'une d'entre elles a été contrainte de se fermer. Pour les enfants au-dessus de cet âge, nous estimons que la division en colonies pénitentiaires et colonies correctionnelles permet d'attendre l'adoption du système de classement unique par âges. D'ailleurs, en proposant la création de ces écoles à régime plus doux, on avait surtout en vue d'éviter aux nouvelles maisons le mauvais renom qui s'attache d'habitude aux colonies pénitentiaires et de décider la magistrature à y envoyer plus facilement les enfants traduits devant elle. Mais n'était-il pas visible que ces établissements, dépendant de la même administration, et dont on aurait changé seulement l'étiquette, tomberaient rapidement dans le même discrédit ?

Une proposition beaucoup plus radicale a encore été émise. Elle consiste à enlever à l'Administration pénitentiaire toutes les colonies où les enfants ne sont dirigés qu'en vertu de l'article 66 et d'attribuer ces colonies à l'Assistance publique en ne laissant à l'Administration pénitentiaire que les plus mauvais, les condamnés. Il a même été question d'aller encore plus loin, et d'enlever à l'Administration pénitentiaire l'éducation des jeunes détenus, quels qu'ils fussent, acquittés ou condamnés, en donnant la direction de toutes nos colonies pénitentiaires ou correctionnelles à l'Assistance publique. Tel est l'esprit de la proposition de M. Alfred Muteau, déposée en 1900 devant la commission de législation criminelle de la Chambre, et qui a fait l'objet devant cette commission d'un rapport de M. le député Joseph Monsservin (1). On

(1) Voir ce rapport dans la *Rev. pénit.*, 1900, p. 627 et suivantes. Voir aussi *Ibid.*, p. 606.

s'est demandé, dit en résumé ce rapport, si notre système de correction en vigueur ne nécessitait pas des modifications importantes, et si en particulier « le législateur de 1850 n'avait pas commis une grosse erreur en confiant au service pénitentiaire la mission de procéder au redressement moral de l'enfant, d'exercer sur lui une surveillance tutélaire, de lui enseigner le bien et le beau, de le préparer à devenir un homme... » N'est-ce pas une faute grossière, que de transformer le geôlier en éducateur? Quels moyens, quelle compétence peut avoir l'administration pénitentiaire pour façonner cette cire malléable qu'est l'enfant? Et M. Monsservin conclut à l'adoption du projet Muteau, en ce qu'il tend à confier uniquement à des établissements dépendant de l'Assistance les mineurs acquittés de l'article 66, en laissant le soin de leur instruction à des instituteurs délégués à cet effet par le Ministre de l'Instruction publique. La question budgétaire, fait-il remarquer, ne se pose pas; on n'aura qu'à affecter dorénavant à l'Assistance publique les sommes inscrites actuellement en faveur des maisons de correction, pour toute la partie de ce service concernant les mineurs acquittés comme ayant agi sans discernement. Mais le rapporteur pousse encore plus avant ses conclusions. Le projet Muteau ne lui paraît pas assez absolu, et ne constitue à son avis qu'un minimum. « Ne serait-il pas à souhaiter, ajoute-t-il, que suivant l'exemple donné par la Belgique, par l'arrêté royal du 17 juillet 1890, l'Assistance publique fût substituée complètement à l'administration pénitentiaire, et chargée dans des établissements différents de la réforme et de l'éducation, aussi bien des mineurs absous, que de ceux dont la responsabilité a été jugée suffisante par les tribunaux? Pour les uns comme pour les autres, ne devons-nous pas avoir les mêmes soucis, envisager les mêmes fins, poursuivre le même but :

redressement moral et éducation. Ce qui est vrai pour les premiers, doit-il être chose négligeable lorsqu'il s'agit d'instruire, d'amender, de préparer aux devoirs sociaux ceux qui ont été condamnés?... »

Nous ne pouvons souscrire à cette proposition, qui aboutirait à l'établissement chez nous du régime des Ecoles de bienfaisance belges. Il se peut que nos voisins se trouvent bien de ce procédé, mais nous sommes persuadés qu'en France il aurait les plus déplorables résultats. La mission de l'Assistance est surtout une mission de bienveillance et de charité, elle est peu faite pour redresser les natures profondément vicieuses, ou pour corriger les coupables, elle manque d'organisation spéciale à cet égard, et c'est à peine si la loi nouvelle du 27 juin 1904 est venue lui donner les instruments nécessaires pour éduquer ses pupilles difficiles : les écoles de préservation. Mais le régime de ces écoles serait encore beaucoup trop doux pour la plupart des enfants placés actuellement en correction. C'est qu'il ne faut pas oublier que le plus grand nombre des enfants traduits devant le tribunal correctionnel et envoyés en correction, sont des récidivistes endurcis. La police ne les arrête qu'à la dernière extrémité ; ce n'est qu'à la suite de plusieurs infractions répétées, qu'ils sont conduits devant le juge d'instruction. Toutes les affaires concernant les mineurs sont en effet soustraites, quelle que soit leur importance, à la procédure des flagrants délits et font l'objet d'une instruction complète. (V. la circulaire du garde des sceaux, recommandant cette pratique aux parquets de province, du 31 mai 1898. A Paris, cette mesure était appliquée depuis 1890.) Le magistrat instructeur fait sur l'enfant, sur ses antécédents et sa famille, une enquête très sérieuse, et toutes les fois qu'il le reconnaît possible, rend une ordonnance de non-lieu et remet l'enfant à sa famille. Les enfants ne

comparaissent devant leurs juges qu'en tout petit nombre, et alors encore, comités de défense, avocats, sociétés de patronage, font effort pour les soustraire à la peine méritée qui les attend. Les tribunaux eux-mêmes n'ont malheureusement qu'une trop forte tendance à leur épargner un mode d'éducation rigoureux, mais capable de les sauver, et à les renvoyer à des parents dont la moralité est souvent douteuse. D'après les renseignements fournis par M. le juge d'instruction Albanel (1), de 1887 à 1895, 63.982 enfants ont été traduits devant les tribunaux correctionnels de France. (Le nombre des arrestations suivies de relaxes est impossible à connaître.) Sur ces 63.982 enfants, 27.146 ont été remis aux parents, 19.737 condamnés à de courtes peines ou à l'amende, 17.099 seulement envoyés en correction. A Paris, où les chiffres sont encore plus intéressants parce qu'il est possible d'opposer au nombre des arrestations, celui des comparutions en justice, de 1887 à la fin de 1897, il y a eu 20.357 enfants arrêtés; il n'y en a eu que 5.640, qui ont comparu devant le tribunal : sur ces 5.640, 2.625 furent seuls soumis à l'envoi en correction. Ce ne sont donc très généralement que les mineurs particulièrement corrompus qui font l'objet de mesures de cette nature; ils nécessitent par conséquent une éducation sévère, que l'Administration pénitentiaire est bien mieux à même de leur donner, que l'Assistance publique. Nous nous inscrivons donc résolument, contre la proposition Muteau, et surtout contre les conclusions qu'entend en tirer M. le député Joseph Monsservin.

(1) *Rev. pénit.*, 1899, p. 344 et 345.

CHAPITRE III

Substitution de l'éducation hospitalière à l'éducation pénitentiaire. — Création à Paris d'un quartier d'observation réservé aux jeunes détenus dans l'hospice dépositaire des enfants assistés. — La loi du 19 avril 1898 art. 4 et 5. — Ses avantages amoindris par de sérieuses difficultés d'application. — De l'étendue des obligations imposées par cette loi à l'Assistance publique. — La loi du 27 juin 1904 « sur l'éducation des pupilles de l'Assistance difficiles ou vicieux ».

Nous n'avons jusqu'ici parlé que des projets relatifs au remaniement de notre éducation correctionnelle. En pratique, sans aller aussi loin que ne le désirent MM. Muteau et Monsservin, on a déjà fait quelques progrès dans cette voie, qui consiste à substituer l'éducation hospitalière à l'éducation pénitentiaire. Une loi de 1898 est venue en effet compléter l'article 66 du Code pénal, en permettant aux magistrats de confier les petits délinquants à l'Assistance publique. Elle a d'ailleurs été précédée à Paris d'une mesure particulière, qui s'inspire des mêmes tendances et qu'il importe de signaler : la création d'un quartier d'observation à l'hospice dépositaire des enfants assistés, destiné à recevoir les jeunes détenus que les juges d'instruction croient utile d'y envoyer.

L'idée de cette création doit être attribuée au Comité de défense des enfants traduits en justice. Ce dernier s'était en 1891 préoccupé de la situation des mineurs de 16 ans, de leur séjour et de leur promiscuité au Dépôt, des inconvénients de la prison, et il avait inscrit à son pro-

gramme d'études la question d'établir des asiles temporaires de nature hospitalière, pendant la durée de l'information, au profit des enfants arrêtés, mais paraissant dignes de cette mesure de faveur. Cette question fut proposée en décembre 1891 aux délibérations du Conseil général de la Seine, et le 6 juillet 1892, M. Rousselle fit approuver par cette assemblée un projet emportant création d'un quartier spécial réservé aux délinquants mineurs de 16 ans, à l'hospice de la rue Denfert-Rochereau. Dès la fin de cette dernière année, le nouveau service fonctionna régulièrement.

Cette innovation pouvait rendre les plus grands services aux juges d'instruction qui, se considérant comme insuffisamment éclairés sur le caractère de tel ou de tel jeune inculpé, ne paraissant pas profondément perverti, désiraient savoir si une observation quelque peu prolongée n'amènerait pas la constatation de marques sérieuses de repentir. Elle était particulièrement utile, alors que toutes les affaires de mineurs passant par l'instruction, les enquêtes préalables entraînaient parfois une détention préventive assez prolongée. Le jeune délinquant était envoyé à l'hospice, à la suite d'une ordonnance de mise en liberté provisoire, pourvu d'une notice émanant du magistrat instructeur, qui indiquait à l'administration ses antécédents, la situation de sa famille, spécifiant si cette dernière consentirait, le cas échéant, à céder ses droits de puissance paternelle, et qui appréciait autant que possible sa valeur morale de façon à ce que le personnel hospitalier connût rapidement les points sur lesquels sa surveillance devait principalement porter. De son côté, le directeur de l'hospice devait consigner ses observations sur la conduite, le caractère, l'état intellectuel du mineur, signaler s'il pouvait faire l'objet d'une proposition d'admission dans le service des moralement abandonnés, et

au bout de 3 semaines, renvoyer au juge ce bulletin de renseignements. Suivant l'amélioration survenue, l'enfant était réintégré sous mandat de dépôt à la petite Roquette, à fin de comparution devant le tribunal correctionnel, ou bien une ordonnance de non-lieu était rendue en sa faveur, qui aboutissait soit à une restitution aux parents, soit à l'immatriculation parmi les moralement abandonnés, en cas de consentement ou de disparition de la famille. Mais, tant que le petit délinquant restait à l'hospice dépositaire, il était considéré comme un inculpé bénéficiant d'une mesure de liberté provisoire, et demeurant comme tel à la disposition de la justice, qui pouvait à un moment quelconque le réclamer, jusqu'à ce qu'une décision du juge d'instruction vînt régler nettement sa situation. Il était donc impossible à l'Assistance publique d'en disposer avant une ordonnance de non-lieu; d'un autre côté, le juge d'instruction, au cas où l'enfant était sans famille, devait avoir soin de ne prendre une mesure de ce genre, qu'après en avoir averti cette administration, afin de ne pas lui imposer involontairement la charge d'un pupille trop vicieux (1).

L'apparition de ce quartier d'observation semblait donc répondre à un besoin réel; et, de fait, pendant quelques années, on n'eut qu'à se féliciter des résultats obtenus. Ainsi, en 1893, sur 281 enfants envoyés par l'autorité judiciaire, les deux tiers, soit 194, purent être immatriculés au nombre des assistés ou des moralement abandonnés; en 1894, 170 se trouvèrent dans le même cas; sur 299 reçus. Mais, peu à peu, les juges d'instruction se montrèrent de moins en moins difficiles sur le choix des

(1) Sur l'organisation du quartier d'observation et l'usage que les magistrats doivent en faire, voir le rapport de M. Huet, juge d'instruction à la Seine, dans la *Rev. pénit.*, 1894, p. 673 et suivantes.

sujets qu'ils confiaient à l'Assistance publique ; le directeur de l'hospice dépositaire se plaignit à plusieurs reprises, qu'on lui imposât la charge d'enfants profondément vicieux, et dont la véritable place était dans les maisons de correction. Il fallut bien d'ailleurs reconnaître que, si le nombre des mineurs délinquants envoyés en observation diminuait chaque année (284 en 1895, 208 en 1898, 150 en 1900, 101 en 1902), par contre, le nombre de ceux que l'on était obligé de rendre aux magistrats instructeurs, augmentait dans des proportions considérables. Ainsi, alors qu'en 1896, sur 233, 37 seulement avaient été replacés sous mandat de dépôt, en 1900, sur 150, 40 durent faire l'objet de cette mesure de rigueur. Le Comité de défense s'est préoccupé de cette situation ; dans sa séance du 5 février 1902, après avoir rappelé les seules catégories d'enfants qui doivent bénéficier de la mise en observation, il a décidé de demander au garde des sceaux une circulaire, « pour attirer l'attention des juges d'instruction sur la nécessité de se montrer très prudents dans leurs envois » (1). Il est évident que c'est la condition essentielle pour assurer le fonctionnement normal d'une pratique qui, excellente en soi, a besoin d'être exercée avec quelque discrétion ; les hospices dépositaires ne sont outillés ni quant à leurs locaux, ni quant à leur personnel, pour discipliner les natures par trop rebelles ou corrompues.

Il ne s'agissait là, il est vrai, que d'une innovation absolument spéciale à Paris, et que les services départementaux d'assistance ne jugèrent pas à propos de généraliser. En outre, le quartier d'observation n'était destiné à fournir qu'un asile tout provisoire, et les magistrats ne pouvaient soulever aucune difficulté lorsque le directeur

(1) *Rev. pénit.*, 1902, p. 272.

de l'hospice leur renvoyait tel ou tel enfant, en le déclarant incorrigible. Mais la situation se modifia sensiblement lors de la promulgation de la loi du 19 avril 1898 « sur la répression des violences, voies de fait, actes de cruauté et attentats commis envers les enfants », qui semblait bien imposer à l'Assistance publique toute une nouvelle catégorie de pupilles, que l'article 66 destinait exclusivement jusque-là aux colonies pénitenciaires. La partie de cette loi qui nous intéresse a été votée dans des conditions tout à fait particulières et qu'il est indispensable de rappeler si l'on veut comprendre aisément toutes les difficultés que son application a fait naître dans la suite.

Dans le courant de l'année 1897, à la suite d'affaires retentissantes concernant des parents dénaturés, coupables d'actes de cruauté répugnants commis sur la personne de leurs enfants, l'opinion publique s'émut, et demanda un châtiment exemplaire. Trois propositions de loi furent successivement déposées sur le bureau de la Chambre par MM. Henri Cochin, Odilon Barrot, et Julien Goujon, portant modification des articles 300, 309, 310, 311, 349 à 353 du Code pénal, et demandant une aggravation sensible des peines encourues en cas de sévices quelconques exercés sur des enfants, par les personnes, parents, tuteurs ou autres, qui en avaient la garde. Ces trois propositions furent réunies en raison de leur connexité, et M. Odilon Barrot proposa d'y ajouter une nouvelle disposition tendant à assurer « la garde des enfants pendant la détention de leurs pères ou gardiens plus ou moins légitimes, et en attendant le jugement à intervenir ». Aussi décidait-il que, dans les cas prévus par la présente loi, c'est-à-dire *dans les cas de crimes ou délits commis sur des enfants*, le juge d'instruction pourrait en même temps qu'il décernerait un mandat de dépôt contre l'accusé, ordonner que, *jusqu'au jugement*, la garde de

l'enfant serait *provisoirement* confiée à un ascendant, à un parent, ou à une personne qu'il désignerait, ou même à l'Assistance publique. L'ordonnance du juge devait être confirmée par le tribunal à sa première audience. Mais, lorsque le projet de loi ainsi rédigé arriva devant la commission du Sénat chargée de l'examiner, M. Béranger lui fit donner une portée beaucoup plus grande. « Il s'agit, fit-il observer, d'investir le juge saisi de l'instruction des délits prévus par le projet, du droit de pourvoir provisoirement à la garde de l'enfant, sauf recours des parents les plus proches, devant la juridiction compétente. La mesure est excellente... », mais alors, « pourquoi la limiter aux seuls cas que prévoit le projet ? Pourquoi n'en pas faire une règle générale, toutes les fois que l'intérêt de l'enfant l'exige?... » (1) M. Béranger demandait en conséquence que le placement en garde ordonné à titre provisoire par le juge d'instruction, à titre définitif par le tribunal, fût étendu, des enfants victimes de crimes ou de délits, aux enfants auteurs de crimes et de délits, et son opinion prévalut, puisque la loi du 19 avril 1898, comprend deux articles 4 et 5 conçus dans les termes suivants (2) :

Article 4. — Dans tous les cas de délits ou de crimes commis *par* des enfants *ou sur* des enfants, le juge d'instruction commis pourra, en tout état de cause, ordonner, le ministère public entendu, que la garde de l'enfant soit provisoirement confiée, jusqu'à ce qu'il soit intervenu une décision définitive, à un parent, à une personne ou à une institution charitable, qu'il désignera, ou enfin à l'Assistance publique.

(1) *J. Off. A. S.*, 1898, annexe 69.

(2) Nous laissons naturellement de côté tout ce qui dans cette loi ne concerne que les aggravations de peines encourues par les auteurs de sévices commis envers des enfants.

Toutefois, les parents de l'enfant, jusqu'au cinquième degré inclusivement, son tuteur ou son subrogé-tuteur, et le ministère public, pourront former opposition à cette ordonnance ; l'opposition sera portée à bref délai devant le tribunal, en chambre du conseil, par voie de simple requête.

Article 5. — Dans les mêmes cas, les cours ou tribunaux saisis du crime ou du délit pourront, le ministère public entendu, statuer définitivement sur la garde de l'enfant.

L'adjonction d'un petit membre de phrase « commis par des enfants », avait suffi à réaliser une réforme grosse de conséquences. La loi de 1898, n'était destinée qu'aux enfants victimes, elle fut brusquement déclarée applicable aux petits délinquants, quant à ses articles 4 et 5, sous l'influence de ces penseurs généreux qui estiment qu'il vaut mieux pour le relèvement de la jeunesse coupable user de moyens éducatifs que répressifs. Nous ne saurions trop louer la hauteur de ces vues, mais nous sommes obligés de reconnaître que la loi de 1898 a été édictée peut-être assez inconsidérément à toute une classe d'enfants en faveur de laquelle elle n'a pas été faite. Et, ce qui est encore plus fâcheux, aucun changement ne fut apporté à son texte primitif, malgré la disposition d'un intérêt capital qui y était tout à coup insérée, disposition qui aurait dû, au contraire, entraîner une réglementation longue et précise. Les suites de cette imprévoyance se devinent facilement : ce sont des obscurités, des lacunes, des difficultés d'interprétation constantes, une impossibilité presque absolue d'application ; toutes complications qu'il aurait été pourtant fort possible d'éviter, si les Chambres s'étaient mieux rendu compte de l'importance du projet qu'on leur demandait de voter. Mais les quelques

mots relatifs aux enfants délinquants passèrent à peu près inaperçus.

Les promoteurs de la réforme réalisée dans les articles 4 et 5 de la loi du 19 avril 1898, étaient pourtant animés d'excellentes intentions, et les avantages offerts par la nouvelle législation sur les lois précédentes, font regretter d'autant plus vivement son inapplication pratique. Elle permet tout d'abord d'adopter vis-à-vis des délinquants mineurs de 16 ans, auxquels le discernement a été refusé, une autre solution que l'envoi en correction, ou la remise à la famille. Nous avons déjà signalé les inconvénients de ce dernier parti ; quant à l'éducation correctionnelle, nous savons combien ordinairement les juges y sont hostiles. Aussi, souvent, avaient-ils essayé d'y échapper en confiant les enfants traduits devant eux à des personnes ou à des sociétés charitables. Mais ce procédé était condamné comme illégal par la Cour de cassation, qui déniait aux tribunaux le droit de substituer à la maison de correction une société quelle qu'elle fût (Cass., 20 juillet 1893), de même que de désigner la colonie pénitentiaire dans laquelle l'enfant serait interné (ce qui aurait constitué un acte administratif). Dans la pratique, on était obligé d'acquitter le mineur, et de le confier, avec l'approbation de ses parents, à telle œuvre charitable, qui acceptait ainsi une charge ingrate, sans pouvoir se défendre contre les réclamations des parents. Ou bien, on envoyait l'enfant en correction, et l'Administration pénitentiaire le remettait immédiatement en état de liberté provisoire à la disposition d'une société de patronage qui, tout en ne tenant que d'un intermédiaire son droit de garde, conservait cependant un pouvoir réel sur la personne du jeune délinquant, grâce à la menace d'une réintégration toujours possible. Mais il fallait néanmoins prononcer en premier lieu cette mesure si honnie de la mise en correc-

tion, et la société privée était de plus soumise au bon vouloir de l'Administration pénitentiaire, de qui dépendait l'obtention de la liberté provisoire. Désormais, la liberté d'appréciation laissée aux Tribunaux est beaucoup plus grande; ils peuvent distraire de la puissance paternelle le droit de garde, c'est-à-dire conférer une autorité très effective à quiconque leur paraît posséder les qualités suffisantes pour mener à bien l'éducation du mineur coupable, parent, personne ou œuvre charitable, Assistance publique. La loi de 1898 complète donc sous ce rapport et d'une façon très heureuse, l'article 66 du Code pénal.

Grâce à l'ordonnance provisoire du juge d'instruction, elle évite encore les longues détentions préventives, toujours préjudiciables à l'enfant. Souvent le juge d'instruction, qui désire avant tout prendre le parti le plus conforme à l'intérêt bien entendu du mineur, cherche, soit en vue de rendre une ordonnance de non-lieu, soit en vue de faciliter la tâche du tribunal correctionnel, à s'entourer des renseignements les plus complets sur l'enfant et sur sa famille. Dès lors, ces enquêtes longues et délicates, peuvent entraîner un prolongement de la détention préventive, déplorable en province, avec les mauvaises conditions d'aménagement de nos prisons départementales. Il est donc excellent que le magistrat puisse placer dès le début de son instruction l'enfant poursuivi chez un particulier, une institution quelconque, dignes de confiance, de manière à donner à ses investigations toute la durée nécessaire. La loi de 1898 ne fait, il est vrai, que développer sur ce point la pratique déjà inaugurée dès 1892 à Paris, en ce qui concerne l'ouverture du quartier spécial d'observation de la rue Denfert-Rochereau.

Enfin, et cette dernière observation se rapporte plutôt au cas de mineurs victimes de crimes ou de délits, la loi

de 1898 corrige en grande partie les imperfections que présentait la loi du 24 juillet 1889. L'indivisibilité de la déchéance, qui fait disparaître tous les attributs de la puissance paternelle, et au regard de tous les enfants, l'intervention exclusive des services publics, quand cette mesure est prononcée, ainsi que l'insuffisante confiance manifestée à l'égard des œuvres privées, constituent autant de reproches que nous ne faisons que rappeler, et qui ne trouvent plus de place dans la législation nouvelle. La loi de 1898, en autorisant la perte du seul droit de garde, vis-à-vis d'un seul des enfants du prévenu, et en admettant l'attribution de ce droit au profit d'une œuvre particulière, sans exiger aucune condition d'habilitation spéciale, a en effet donné satisfaction aux réclamations si justifiées de ceux qui demandaient à ce qu'on introduisît un peu de souplesse dans les dispositions par trop rigoureuses de notre loi sur la déchéance. Cette perte du droit de garde peut être d'ailleurs prononcée très simplement et très rapidement par le juge lui-même, dès qu'il est saisi, et aussitôt qu'il s'aperçoit au cours d'une instruction, qu'il y a lieu de soustraire le mineur à ses parents; au contraire, il était obligé de recourir, sous l'empire de la loi de 1889, à la Chambre du conseil, seule compétente d'après l'article 5, pour prendre des mesures provisoires dans l'intérêt de l'enfant (1).

Dès lors, on pourrait être tenté de croire qu'une loi susceptible de produire des effets si multiples et si heureux n'a pas tardé, malgré sa rédaction défectueuse, à recevoir rapidement une complète application. Le grand compte criminel pour l'année 1901 et paru en 1903 (2) nous dé-

(1) Voir pour la comparaison approfondie entre les deux lois de 1889 et de 1898, l'article de M. Berthélemy sur « l'Application de la loi du 19 avril 1898 » dans la *Rev. pénit.*, 1901, p. 548 et suivantes.

(2) *J. Off.*, 13 août 1903, p. 5.214 et suivantes.

tromperait étrangement si nous conservions quelque illusion à ce sujet. Il y a encore peu de temps aucun tableau n'était dressé relatant les décisions rendues en faveur des mineurs en vertu de la loi du 19 avril 1898. Le 27 mai 1902, la Chancellerie prescrivit cependant une enquête statistique pour connaître exactement les cas d'application de cette loi dans chaque tribunal : ce sont les résultats de cette statistique portant sur la période 1898 à 1901, inclus et insérés dans le compte de cette dernière année, que nous allons résumer. Au cours de ces 4 ans, et pour toute la France, 27.567 mineurs de 16 ans ont été l'objet de poursuites judiciaires, 5.970 ont bénéficié d'une ordonnance de non-lieu, et 21.597 ont été renvoyés devant les tribunaux. Sur ces 21.597 prévenus, il ne s'en est trouvé que 1.223, auxquels la loi de 1898 a été appliquée : 53 ont été confiés à un particulier, 250 à une société charitable, et 920 à l'Assistance publique. Les tribunaux appliquent d'ailleurs la loi dans des proportions très différentes. Ainsi, Reims l'a appliquée 40 fois en 4 ans, tandis que Versailles, qui est de même importance, ne l'a appliquée que 2 fois. Quant au tribunal de la Seine, il n'a fait bénéficier de cette mesure que deux mineurs délinquants confiés à l'Assistance publique ! Le fait ne serait pas croyable, s'il n'était confirmé par la statistique officielle. Les ordonnances de garde rendues en vertu de l'article 4 par les juges d'instruction ne sont pas non plus très usitées. L'enquête de M. Drillon lui a prouvé qu'il n'y avait eu pour le même laps de temps, que 490 ordonnances de garde, émanant des magistrats de province, dont 329 en faveur de l'Assistance : beaucoup d'ailleurs relevaient d'instructions closes par un non-lieu (1). A Paris, M. Paul Jolly, juge d'instruction, a affirmé au Comité de défense, après avoir

(1) Drillon, article précité, *Rev. pénit.*, 1903, p. 1.095 et 1.096.

pris des renseignements auprès de ses collègues du tribunal, qu'aucun d'entre eux n'avait jamais appliqué, ni n'appliquait jamais l'article 4, au moins en ce qui concerne les mineurs délinquants.

Enfin, si nous envisageons la façon dont les enfants de la loi de 1898 sont répartis dans les services départementaux d'assistance, en nous servant des statistiques du Ministère de l'Intérieur, nous constatons, comme il était facile de le prévoir, que cette répartition est là encore très inégale. Le total de ces enfants au 31 décembre 1901, était de 848 (porté à 926 au 31 décembre 1902). Certains départements, comme le Nord et la Seine-Inférieure, avaient respectivement 157 et 137 enfants, recueillis en vertu de la loi de 1898, tandis que d'autres, qui sont au moins d'aussi grande importance, tels que les Bouches-du-Rhône ou le Rhône, n'en comptaient qu'un chiffre insignifiant (19 pour les Bouches-du-Rhône, et 3 pour le Rhône). Dans le tiers de la France, soit plus exactement dans 27 départements, il n'existait pas de mineurs entrés dans le service au moyen de cette loi ; la plus grande partie de ces départements étaient situés dans le Midi et dans le Centre. La Seine n'en contenait que fort peu, soit 8, c'est-à-dire 0,16 p. 1.000 enfants immatriculés. Le Nord, le Pas-de-Calais, la Seine-Inférieure, l'Aisne et l'Eure arrivaient au contraire en tête avec une proportion de 30 à 50 p. 1.000 (1).

Les dispositions de la loi de 1898 n'ont donc qu'une application très restreinte en province, à peu près nulle à Paris. Quelles sont donc les causes de cet échec, on a même dit de cette « faillite » de la loi ? A Paris, nous avons une explication tout à fait particulière de cette inapplication, qui provient de la pratique spé

(1) Statistique du ministère de l'Intérieur pour 1901, p. 86.

ciale usitée par les juges d'instruction et le tribunal correctionnel, et qui nous a été révélée par le rapport de M. Paul Jolly, présenté au Comité de défense le 4 mars 1903 (1). Les juges d'instruction à la Seine, dit M. Jolly, n'appliquent pas la loi; ils s'inspirent de son esprit, sans remplir aucune des formalités prescrites, indispensables pour que le droit de garde soit régulièrement et légalement confié. Leur principal objectif, lorsque le mineur déferé devant eux n'est pas absolument vicieux et pervers, est de régler son sort dans les meilleures conditions, et de clore ensuite l'affaire par une ordonnance de non-lieu. Ainsi, l'enfant est aisément rendu à ses parents, s'ils sont capables de l'élever, ou bien remis à un membre honnête de sa famille, ou à une société de patronage. Si ces diverses hypothèses ne peuvent se réaliser, les magistrats se tournent vers l'Assistance publique et placent l'enfant pendant une période d'observation d'une vingtaine de jours à l'hospice de la rue Denfert-Rochereau. Lorsque l'Administration le refuse, comme son refus est toujours basé sur des motifs très sérieux, on peut considérer le jeune délinquant comme trop vicieux, et la seule solution possible est l'envoi en correction. Mais si le juge réussit à éviter cette dernière alternative, et à confier l'enfant à quelque œuvre de bienfaisance, il s'en tient là, et, d'accord avec le parquet, il fait un non-lieu. C'est « qu'il n'éprouve en effet nulle envie d'encombrer le rôle de la police correctionnelle pour faire confirmer par un jugement une décision déjà prise... Un tribunal aussi chargé que celui de la Seine ne serait-il pas quelque peu surpris de voir un juge d'instruction, après avoir placé l'enfant, le lui renvoyer néanmoins? A quoi bon,

(1) Paru sous le titre « d'Examen critique de la loi du 19 avril 1898 », dans la *Rev. pénit.*, 1903, p. 337 et suivantes.

dirait-il, et que veut-on que nous fassions de plus?... » (1) L'ordonnance de garde visée par l'article 4 n'est donc jamais employée par le magistrat instructeur; d'autre part, le non-lieu clôturant l'affaire, a le tort de ne donner aucun droit à celui qui a consenti à se charger de l'enfant. On se trouve, comme le reconnaît M. Jolly, « en présence d'une simple situation de fait; l'enfant est simplement recueilli et non placé légalement avec attribution du droit de garde » (2). De plus, cette situation n'est que provisoire; et bien que « le provisoire dure souvent longtemps, et ne cesse que s'il y a des réclamations, ou si des circonstances viennent à se présenter qui nécessitent une décision nouvelle » (3), il y a tout lieu de se préoccuper de la menace de ces éventualités, telles que les demandes en restitution de la part des parents, qui sont susceptibles de survenir assez fréquemment. Or, dans ce dernier cas, les sociétés à qui la personne du mineur a été confiée, et l'Assistance publique elle-même, ne peuvent opposer aucune objection aux réclamations de la famille. Etait-ce vraiment ce que souhaitait le législateur de 1898? Ne voulait-il pas pour les enfants victimes une protection immédiate, pour les enfants auteurs de crimes ou de délits un mode d'éducation moins rigoureux que l'internement correctionnel, mais dont néanmoins l'exécution ne dépendît pas du bon vouloir des parents?

La pratique suivie par les juges d'instruction à Paris, en augmentant considérablement le nombre des ordonnances de non-lieu, aboutit en définitive à ce que très peu d'enfants arrêtés sont traduits devant le tribunal correctionnel (1.371 seulement de 1898 à 1901, sur 3.398 pour-

(1) *Rev. pénit.*, 1903, p. 348.

(2) *Rev. pénit.*, 1903, p. 348

(3) *Rev. pénit.*, 1903, p. 348.

suivis ; 2.527 ont fait l'objet d'un non-lieu). Cependant, ce tribunal aurait encore souvent l'occasion d'user des pouvoirs que lui confie l'article 5 de la loi de 1898, en pourvoyant d'un gardien à titre définitif, le petit délinquant traduit devant lui. Comment expliquer alors ces deux seules décisions de garde que nous rencontrons en l'espace de 4 années ? M. Jolly nous en donne une raison qui, si elle est exacte, ne nous paraît pas décisive. « Le fait, dit-il, peut, je le crois, s'expliquer de la manière suivante : quand un enfant est confié soit à un particulier, soit à une œuvre privée, c'est le plus souvent du consentement et sur la demande formelle des parents, qui se dépouillent ainsi volontairement et en fait de leur droit de garde ; alors, pourquoi les en dépouiller en droit, par une décision qui présente toujours un caractère de défaveur ? Dans ce cas, le tribunal se borne à constater cette situation ; il rend l'enfant aux parents qui font eux-mêmes le placement. » (1) Une critique identique à celle que nous venons d'émettre, peut être dirigée contre ce mode de procéder : à moins que les parents ne fassent cession de leurs droits de puissance dans les formes indiquées au titre II de la loi de 1889, les sociétés privées se trouvent désarmées à leur égard.

Quoi qu'il en soit, si ces pratiques spéciales au tribunal de la Seine expliquent suffisamment le défaut absolu d'application de la loi de 1898, dans toute l'étendue de son ressort, c'est dans d'autres causes plus générales et tenant à la rédaction défectueuse des textes, qu'il faut rechercher le peu d'application de cette même loi en province. La loi de 1898, dans sa partie qui, seule, nous intéresse, est très courte, elle ne comprend que deux articles, qui, d'abord destinés à régler la situation des enfants vic-

(1) *Rev. pénit.*, 1903, p. 346.

times de crimes ou de délits, furent étendus, sans modification aucune, aux enfants auteurs de crimes ou de délits. Aussi, à chaque instant est-on en présence de difficultés d'interprétation dont la solution est souvent des plus malaisée. A quels « enfants » s'applique la loi ? Faut-il l'étendre, suivant le désir de M. Béranger (1), même aux délinquants de plus de 16 ans, comme le laisserait supposer le texte lui-même, mais contrairement aux principes posés par le Code pénal ? Comment les juges d'instruction exercent-ils leurs pouvoirs ? Qu'advient-il en cas d'ordonnance de non-lieu ? Cette ordonnance ne va-t-elle pas avoir pour effet immédiat de détruire la décision provisoire de garde prise précédemment par le juge d'instruction et de laisser l'enfant sans protection légale entre les mains de celui à qui il a été confié ? Quels sont les pouvoirs précis donnés aux tribunaux par l'article 5 ? Ces derniers peuvent-ils, comme le décidait le 12 avril 1902 le tribunal de Lille, prononcer la perte du droit de garde à titre provisoire, sauf à revenir sur cette mesure dans un jugement ultérieur ? Quelles sont d'ailleurs les conséquences qu'entraîne relativement aux autres prérogatives se rattachant à la puissance paternelle, la perte de ce droit de garde ? Amène-t-elle en particulier la perte accessoire du droit de correction ? (2) Jusqu'à quel âge la garde de l'enfant

(1) *Rev. pénit.*, 1903, p. 585.

(2) Il est inadmissible de laisser ce droit aux parents, aussi bien lorsqu'il s'agit d'enfants victimes que d'enfants coupables. Il semblerait donc revenir naturellement au particulier, à la société qui ont recueilli l'enfant. M. Béranger a souvent répété que telle avait été l'intention du législateur. Mais la loi est muette sur ce point : aussi certains déniaient-ils le droit de correction aux sociétés charitables en faisant remarquer que ce droit n'appartient qu'aux parents et à défaut au tuteur autorisé par le conseil de famille (articles 375, 381 et 468 Code civil). Or les sociétés privées n'ont que la garde du mineur, elles ne possèdent pas sur lui les pouvoirs de tutelle. En fait, cependant, l'Assistance publique a exercé souvent le droit

est-elle perdue ? Quels sont les droits des parents contre les ordonnances du juge d'instruction et les décisions des tribunaux ? Quelle est la juridiction compétente pour leur accorder la restitution de leur droit de garde et par suite la remise de leurs enfants (1) ? Ce sont tout autant de questions fort embarrassantes, suscitées par le laconisme exagéré de la loi, et dont la discussion soulève des problèmes juridiques parfois très complexes mais que nous ne pouvons examiner.

de correction sur les enfants à elles confiés en vertu de la loi de 1898. En droit, les tribunaux refusent généralement de lui reconnaître ce pouvoir.

Ces discussions n'auraient plus raison d'être si l'on transformait en texte de loi les conclusions du rapport de M. Berthélemy « sur les modifications à apporter à la législation relative à la correction paternelle », discuté au Comité de défense en 1899. D'après ce rapport le droit de correction ne serait, en effet, que la sanction et le privilège exclusif du droit de garde. Il appartiendrait donc seulement à la personne exerçant ce dernier droit, qu'elle fût ou non investie de la puissance paternelle. De sorte que les particuliers, les administrations publiques ou privées ayant reçu de la loi le droit de garde sur leurs pupilles, seraient autorisés sans difficultés à faire interner l'enfant contre lequel ils auraient de graves motifs de mécontentement. Voir *Rev. pénit.*, 1899, p. 200.

(1) Notons à ce propos que la loi du 27 juin 1904, en n'exigeant aucune condition pour la remise aux parents des enfants confiés à l'Assistance, en vertu de la loi de 1898 (contrairement, d'ailleurs, au texte primitif ; voir l'ancien article 17 et son remaniement devant le Sénat dans le *Journal Officiel*. Délibération du Sénat 1904, p. 232), et en laissant cette remise à la discrétion de l'administration, s'est mise directement en opposition avec les principes inscrits soit dans notre loi du 24 juillet 1889, soit dans notre Code pénal. Ou bien, en effet, l'enfant confié à l'Assistance est un enfant victime, et alors la perte du droit de garde équivaut pour les parents à une déchéance partielle. Il faudra alors que ceux-ci s'adressent pour recouvrer ce droit aux tribunaux civils, et qu'ils se conforment, en outre, aux prescriptions énumérées aux articles 15 et 16 de la loi de 1889. Ou bien il s'agira d'un enfant auteur de crime ou de délit vis-à-vis duquel le tribunal a cru bon de prendre une solution plus douce que celle édictée par l'article 66 du Code pénal, mais qui lui correspond juridiquement, et dans ce cas, comme il ne peut dépendre des parents d'abréger la durée de la détention fixée par le tribunal à l'égard de leurs enfants, il faudra admettre que la prétention de ces parents à se voir restituer leur droit de garde sera toujours irrecevable (Voir la chronique judiciaire parue dans le numéro de décembre 1903 de la *Revue pénitentiaire*, p. 1393 et suivantes). Pour ces deux situations la loi de 1904 est également défectueuse.

Nous voulons, en effet, insister surtout sur la principale difficulté que présente la loi de 1898, difficulté d'ordre pratique au premier chef, que nous avons jusqu'ici laissée volontairement à l'écart et qui provient de l'impossibilité où se trouve le tribunal d'imposer la charge des enfants visés par la loi aux particuliers ou aux sociétés privées. Il n'est pas admissible que les magistrats puissent placer de force chez des œuvres de bienfaisance qui ne seront pas outillées pour ce genre de patronage particulier, des enfants à instincts vicieux qui ne chercheront d'ailleurs le plus souvent qu'à s'échapper et à fuir la surveillance de leurs gardiens : c'est donc seulement lorsque l'association charitable sollicitera de son propre mouvement la remise en sa faveur d'un enfant de la loi de 1898 que le tribunal aura la faculté de déférer à sa demande. En dehors de ce cas, aucune contrainte n'est possible. Mais, a-t-on dit, que signifient ces mots « ou enfin à l'Assistance publique » insérés à la fin du premier paragraphe de l'article 4 ? Le législateur n'a-t-il pas voulu faire entendre que, toutes les fois qu'une œuvre privée pressentie refuserait, pour une raison quelconque, de se charger de l'enfant, les tribunaux auraient, comme dernière ressource, la possibilité de le confier à l'Assistance publique, qui, elle, ne serait pas libre de le refuser ? Sans cela, ajoute-t-on, il faudrait supposer que le législateur de 1898 a eu pour but de faire une œuvre absolument théorique, ce qui n'était certainement pas dans ses intentions. Rien n'est d'ailleurs plus juste, puisque tandis que les sociétés privées ne peuvent compter que sur leurs propres ressources, le service départemental des enfants assistés est un service public recevant des subsides importants des communes et de l'Etat.

Nous abordons là une grosse question : aucune n'a occasionné plus de discussions au sein de toutes les réunions s'occupant de l'enfance abandonnée ou coupable. Il n'y

a qu'à consulter les séances des sociétés de patronage, des comités de défense rapportées dans la *Revue pénitentiaire* pour s'apercevoir que, chaque fois que l'application de la loi de 1898 s'est trouvée en jeu, la question de l'envoi obligatoire des enfants compris dans cette loi à l'Assistance publique a été vivement débattue. Bien que cette importante controverse ait été définitivement tranchée, par la loi du 27 juin 1904 (1), nous devons néanmoins l'exposer avec quelques détails.

Un arrêt de la Cour de Cassation du 14 août 1902 semblait donner raison à ceux qui prétendaient que l'administration ne pouvait refuser de recevoir tous les enfants que les tribunaux estimaient convenable de lui adresser. Cet arrêt fut rendu à la suite de circonstances qu'il est nécessaire de connaître. Les tribunaux du département du Nord ayant remis inconsidérément un trop grand nombre d'enfants dépravés aux services de l'Assistance, le préfet décida avec l'approbation du Conseil général qu'à l'avenir, les enfants envoyés par la justice en vertu de la loi de 1898 n'y seraient plus admis. Sans tenir compte de cette déclaration, le tribunal d'Avesnes ordonna, par jugement du 28 mai 1902, qu'un mineur serait, en vertu de l'article 5, confié à cette administration. Le ministère public interjeta appel de cette décision ; le motif de cet appel était précisément le refus de l'Assistance de se charger de l'enfant, refus qui avait été notifié par le préfet. La cour de Douai, sans se préoccuper de ce

(1) Par le seul fait de la classification dans l'article 2 des enfants de la loi de 1898, au nombre des protégés de l'Assistance. Les Conseils généraux ne sont, en effet, libres de réglementer dans les services départementaux d'assistance aux enfants que les points qui n'ont pas été réglés antérieurement par une loi ou un règlement d'administration publique. (article 46, loi du 10 août 1871, § 18). Ils ne pourraient donc à l'heure actuelle refuser de recevoir dans ces services des enfants qu'une loi y a expressément introduits.

refus, confirma purement et simplement le jugement de première instance. Le procureur général se pourvut en Cassation : d'après le moyen unique du pourvoi, la cour de Douai avait violé l'article 5 de la loi, en confiant le mineur à l'Assistance publique, alors que le préfet avait fait savoir que cette administration ne pouvait pas se charger de l'enfant. Le conseiller rapporteur, M. le Grix, apprécia cette prétention dans les termes suivants : « Le demandeur au pourvoi met arbitrairement à la faculté légale des tribunaux une restriction qui n'est point inscrite dans la loi. *La loi a admis que l'Assistance publique pouvait recueillir les enfants que les tribunaux jugeaient utile de lui confier, et elle a laissé aux tribunaux le soin de les choisir, sans leur imposer aucune condition.* Peut-il dépendre de la volonté d'un administrateur de l'Assistance publique, et *pour des raisons même très légitimes*, d'entraver cette liberté de choix laissée à la justice?... De ce que le préfet a déclaré par avance ne pas vouloir se charger de l'enfant, le demandeur au pourvoi conclut que les magistrats qui ont chargé néanmoins l'Assistance publique de la garde de l'enfant ont voulu lui imposer cette garde. *C'est une erreur : les magistrats se sont conformés à la loi.* L'exécution de leur décision peut, *dans l'ordre des choses administratives, rencontrer quelques difficultés* ; mais ces difficultés doivent être *administrativement résolues.* » A la suite de ce rapport et conformément aux conclusions du ministère public, la Cour suprême rendit un arrêt rejetant le pourvoi formé par le procureur général de Douai et approuvant par suite les remises d'enfants forcées faites à l'Assistance en vertu de la loi de 1898 par les tribunaux.

La Cour de Cassation avait donc décidé que les résistances de l'Administration ne pourraient prévaloir contre une décision judiciaire légalement rendue. Ce ne sont pas

les tribunaux, disait le conseiller rapporteur, qui imposent à cette administration la garde de l'enfant : c'est la loi elle-même, du moment que l'Assistance publique a été désignée par eux. Reste à savoir si la loi de 1898 avait réellement la portée qu'on voulait bien lui reconnaître. Remarquons d'abord que cette loi est absolument muette au point de vue des dépenses que son exécution devait entraîner. D'un autre côté, rappelons-nous que le service des enfants assistés est un service départemental dépendant du Conseil général qui en règle les dépenses ainsi qu'il lui plaît en vertu de la loi du 10 août 1871 et pour le département de la Seine, en vertu de celle du 18 juillet 1866. Or, ce n'est que depuis la loi du 27 juin 1904 que la plupart des dépenses du service des enfants assistés, les plus importantes, sont devenues obligatoires et que la liberté laissée aux assemblées départementales par les deux textes précédents a été sensiblement réduite. Au moment où l'arrêt de la Cour de Cassation a été rendu, les frais relatifs aux enfants assistés constituaient donc bien des dépenses facultatives et qui ne pouvaient pas être inscrites en l'absence d'une loi et contre la résistance des conseils généraux dans les budgets départementaux. Pouvaient-on, dès lors, réellement prétendre que la loi de 1898, loi purement répressive et qui ne touche d'ailleurs rien à quelque question financière, était venue imposer implicitement aux départements une dépense obligatoire (1)? C'était pourtant la conclusion à laquelle il fal-

(1) Cette opinion a été cependant soutenue au Comité de défense. Voir, en effet, la théorie émise par M. Ferdinand Dreyfus. La Cour de cassation, prétend-il, ayant décidé que la charge des enfants victimes ou délinquants constituait une dépense obligatoire pour les départements, « il s'ensuit que la loi de 1898 a créé sans le dire une dépense départementale obligatoire. Il faut donc la compléter par une loi administrative... » *Rev. pénit.*, 1903, p. 899.

lait en venir si on admettait la théorie de la Cour de Cassation suivant laquelle l'Assistance n'avait pas le droit de refuser, sous l'empire de l'ancienne législation, les mineurs que lui adressaient les tribunaux. Mais alors la décision de la Cour suprême n'empiétait-elle pas sur le domaine administratif ? C'est ce que pensaient certains esprits particulièrement compétents comme M. Brueyre, rapporteur devant le Conseil supérieur de l'Assistance publique du projet de loi sur les enfants assistés qui est devenu la loi de 1904 (1), comme M. Ogier, inspecteur général des services administratifs. « Au surplus, dit ce dernier, la décision de la Cour suprême a, par voie de conséquence, pour résultat de rendre obligatoire pour le département une dépense qu'aucune loi spéciale ne détermine comme telle. On est donc fondé à se demander si cette cour n'a pas en quelque sorte excédé ses pouvoirs et s'il n'y aurait pas lieu d'élever le conflit... » (2). Aussi, nombreux furent ceux qui, au Comité de défense, lors des discussions longues et compliquées que suscitèrent les difficultés d'application de la loi de 1898, revendiquèrent à juste titre selon nous, les droits de l'administration et lui reconnurent la latitude de refuser les jeunes délinquants qu'elle ne se croirait pas à même de recueillir (v. notamment les dépositions de MM. Brueyre, Turquan, Alpy, *R. p.* 1899, p. 841, 843 et 1903, p. 582 et 583, 895 et 896, 1194 et 1195). Nous reconnaissons, il est vrai, qu'en n'imposant pas à l'Administration la charge obligatoire des enfants de la loi de 1898, on s'exposait à enlever à cette loi une grande partie de son importance

(1) Brueyre, Communication à la Société internationale pour l'étude des questions d'assistance rapportée dans la *Revue philanthropique* du 10 juin 1903.

(2) E. Ogier, Rapport général présenté au Ministre de l'Intérieur. *J. Off.* du 8 juillet 1903, p. 4.170 et suivantes.

pratique, puisqu'il dépendait uniquement du bon vouloir des œuvres privées ou de l'Administration qu'elle fût ou non appliquée. Mais la faute en revenait tout entière au législateur qui avait négligé d'assurer les crédits nécessaires à son fonctionnement normal. Ce n'était pas d'ailleurs le premier exemple d'une loi relative à l'enfance inapplicable par la faute du législateur. L'article 335 du Code pénal, la loi du 7 décembre 1874 avaient été eux aussi considérés comme inapplicables, et cela parce que l'on avait omis d'assurer le sort de l'enfant une fois la déchéance prononcée. La loi de 1898 a eu le grand tort de ne pas organiser comme la loi du 24 juillet 1889 des ressources correspondantes aux charges qu'elle créait.

Les Conseils généraux ont essayé, pour la plupart, de parer de leur mieux à cette absence totale de crédits : quelques-uns ont ouvert des crédits spéciaux en faveur des enfants de la loi de 1898, d'autres ont prononcé leur assimilation avec les moralement abandonnés (1). Un certain nombre cependant ont déclaré ne pouvoir admettre ces enfants dans leurs services d'assistés et leur décision est quelque peu excusable quand l'on songe aux catégories d'enfants que souvent les tribunaux leur ont envoyées. Ceux-ci sont, en effet, mal placés pour se faire une idée exacte sur la véritable nature des jeunes délinquants qui comparaissent devant eux ; fréquemment les renseignements qui sont recueillis au cours de l'instruction sur le prévenu et sa famille sont insuffisants ou erronés : aussi arrive-t-il que, soit par une erreur excusable, soit par un sentiment de sensibilité poussée à l'extrême, les magistrats veulent confier à l'Assistance de véritables forcenés que la maison de correction est seule capable de conte-

(1) *Rev. pénit.*, 1903, p. 896.

nir (1). Les Conseils généraux hésitaient donc avant d'assumer une telle charge. Ne pouvaient-ils pas d'ailleurs soutenir qu'au point de vue financier, et en l'absence d'une disposition expresse de la loi les mettant obligatoirement à la charge de l'Assistance, ces enfants ressortaient en tant que petits délinquants de l'Administration pénitentiaire, c'est-à-dire de l'Etat ? En appliquant aux mineurs acquittés comme ayant agi sans discernement, la loi de 1898 au lieu de l'article 66, ne faisait-on pas, en effet, autre chose que d'enlever à cette dernière administration des enfants qui lui étaient naturellement destinés ? Dès lors, c'était à elle et non aux budgets départementaux d'assistance que les frais de leur éducation devaient entièrement incomber. C'est cette théorie dont on ne peut nier la justesse (2) qui a été adoptée dans la loi votée au mois de juin dernier.

(1) C'est précisément ce qui est arrivé dans le département du Nord, où le Conseil général ne se refusait pas, loin de là, à recevoir les enfants de la loi de 1898, puisque les mineurs de cette catégorie étaient au 31 décembre 1901, au nombre de 157, le plus fort contingent départemental pour toute la France. Mais aussi le Tribunal correctionnel de Lille abusait des admissions à l'éducation hospitalière, alors que le chiffre des envois en correction s'abaissait dans des proportions excessives. C'est ainsi que, tandis qu'en 1898, le chiffre des envois en correction prononcés par ce tribunal était de 60, et que celui des remises à l'Assistance ne dépassait pas 16, en 1899, 1900 et 1901 au contraire les envois en correction tombaient à 36, 23 et 22 et les remises à l'Assistance atteignaient progressivement le total de 67, 56 et 61 (Renseignements fournis par M. Paul Drillon au Comité de défense de Lille, *Rev. pénit.*, 1903, p. 1039). Les magistrats en arrivèrent à confier à l'Assistance et à plusieurs reprises des récidivistes ! On conçoit aisément les ennuis qu'une telle clientèle dut apporter bientôt à l'administration, et on excuse le refus formel qu'elle opposa à la continuation d'une telle pratique, refus qui, nous l'avons vu, aboutit à l'arrêt de Cassation du 14 août 1902. On doit reconnaître que, dans ce cas, ce sont les exagérations des magistrats qui ont certainement déterminé les résistances d'une administration qui, au début, et malgré la pénurie de ressources, semblait être parfaitement disposée à se conformer à la loi.

(2) Elle fut d'ailleurs soutenue au Comité de défense par M. Brueyre :
« En confiant un enfant délinquant à une œuvre publique ou privée, dit-il,

D'ailleurs, la question pécuniaire si importante qu'elle fût n'était pas la seule qui empêchât l'Assistance publique de recevoir aisément les petits délinquants. Cette administration a toujours été embarrassée du placement de ses pupilles vicieux ou même simplement difficiles et rebelles au placement familial, pupilles dont le nombre avait déjà fortement été accru par suite de l'introduction, dans le service, des moralement abandonnés de la loi de 1889. Pour les vicieux, en exceptant le cas où, à la suite d'un délit caractérisé, l'Assistance demandait elle-même la comparution régulière de l'enfant devant un tribunal correctionnel, elle n'avait que la ressource du droit de correction toujours insuffisant. Ce droit qu'elle exerçait en tant que tutrice ne lui permettait de demander et d'obtenir du président du tribunal civil qu'un internement pouvant aller suivant l'âge de l'enfant de un mois à six mois subi la plupart du temps dans des maisons d'arrêt nullement organisées dans ce but particulier. Alors même que la détention avait lieu, comme le prévoyait le règlement général sur les colonies agricoles destiné à compléter la loi de 1850, dans une colonie pénitentiaire mieux aménagée pour recevoir l'enfant et lui appliquant le régime cellulaire, la durée de cet internement était encore trop court pour amener un sérieux amendement. L'enfant en sortait aigri mais nullement corrigé. C'est que la correction paternelle telle qu'elle a été conçue et organisée par le Code civil, telle qu'elle existe encore actuellement constitue un mode de redressement détestable, tout au plus peut-elle être considérée comme une peine dont l'application rigou-

on décharge l'Administration pénitentiaire. Pourquoi celle-ci ne serait-elle pas tenue de payer à cette œuvre un prix de journée analogue à celui qu'elle verse actuellement pour les enfants envoyés en correction et placés par elle dans un établissement privé ?... » *Rev. pénit.* 1899, p. 842. — Dans le même sens : MM. Alpy et Turquan, *Rev. pénit.*, 1903, p. 1194 et 1200.

reuse ne pourra produire un certain effet que sur quelques natures emportées mais non pas foncièrement mauvaises. Quand on est en présence d'un enfant manifestement corrompu, il s'agit d'une éducation complète à refaire : il est donc indispensable de disposer d'un assez long espace de temps. La correction paternelle devrait donc avoir alors une durée illimitée et cesser seulement à la suite d'un amendement réel constaté chez l'enfant qui y est soumis.

Mais ce ne sont encore là que des projets de réforme (1) et l'Assistance publique s'est toujours trouvée fortement gênée par les lacunes que présente notre législation sur ce point caduque et inefficace. Aussi a-t-elle maintenu souvent dans des colonies pénitenciaires, pendant plus de six mois et avec l'approbation tacite de l'autorité supérieure, ses pupilles particulièrement mauvais. Le procédé était pourtant tout à fait illégal. M. Brueyre, tout en louant son efficacité, était obligé de reconnaître qu'il s'agissait là d'une entorse donnée à la loi. « Le département de la Seine, disait-il, pour redresser ses enfants vicieux, avait trouvé un moyen bien simple : c'était, je regrette de le dire, de ne pas appliquer la loi, et, pour ce faire, il avait inventé le mot « préservation »... C'est-à-dire que, pour les filles, on les confiait à des Bons Pasteurs ; quant aux garçons, on passait des conventions avec certains établissements correctionnels privés et même publics. L'autorité fermait les yeux, acceptait la forme hypocrite de la préservation, et l'on pouvait ainsi, sans avoir recours à des ordonnances de président, maintenir

(1) Sur les projets de réforme de la législation relative à la correction paternelle, consulter le livre de Bonjean : *Enfants révoltés et parents coupable* (Chapitre consacré à l'extension de la correction paternelle), le livre de M. Albanel sur *le Crime dans la famille*, et surtout le rapport de M. Berthélemy paru dans la *Revue pénitentiaire*, 1899, p. 195 et suivantes.

l'enfant pendant le temps nécessaire à son redressement... » (1) De sorte que M. Joly, dans ses études sur les maisons de correction, a pu constater que nos colonies pénitenciaires renfermaient en octobre 1899 un assez grand nombre de pupilles de l'Assistance que cette administration y avait placés, à titre en quelque sorte privé, et sans user du droit de correction paternelle. Ces enfants restaient dans ces colonies à la disposition de l'Assistance qui se réservait le droit de les retirer à son gré : ils ne figuraient pas d'ailleurs sur les contrôles de l'administration pénitentiaire. Il y en avait 50 à Bologne, 60 à St-Ilan, 98 à Mettray, 3 à Jommelières, et les directeurs de ces établissements affirmèrent à M. Joly qu'ils recevaient fréquemment du personnel de l'Assistance publique des demandes d'admission que, pour des raisons diverses, ils étaient forcés de décliner (2).

L'Administration pénitentiaire, après une assez longue période de tolérance, s'inquiéta cependant de ce mode de procéder et, l'estimant avec raison contraire à la législation en vigueur, donna en conséquence des instructions formelles applicables aussi bien aux colonies publiques qu'aux colonies privées. Celles-ci refusèrent désormais de recevoir les pupilles de l'Assistance autrement qu'à la suite d'une ordonnance du président du tribunal rendue conformément aux articles 375 et suivants du Code civil, et n'autorisant l'internement que pour une durée maximum de six mois. Elle restitua à l'Assistance ceux de ses enfants qu'elle avait jusque-là bénévolement consenti à garder (3). La mesure était excellente et inattaquable en droit ; en fait, elle imposait une lourde charge à l'Assis-

(1) *Rev. pénit.*, 1899, p. 333.

(2) *Rev. pénit.*, 1900, p. 63.

(3) *Rev. pénit.*, 1900, p. 1052.

tance qui ne savait que faire de ses indisciplinés et de ses vicieux, et, faute d'établissements consentant à les recevoir, était souvent contrainte de les conserver dans ses hospices dépositaires où ils constituaient une cause de trouble et de corruption permanente. Aussi une réforme complète du droit de correction s'imposait-elle à son profit, qui lui aurait permis de confier, sans formalités compliquées, et pour une durée indéterminée, la partie la plus mauvaise de sa jeune population aux établissements pénitentiaires seuls capables de la corriger.

Cette solution paraissait d'autant plus désirable qu'une jurisprudence fort pratique introduite en 1901 par les tribunaux de Château-Gontier et de Mayenne (1), et relative aux enfants délinquants confiés à une œuvre privée ou à l'Assistance en vertu de la loi de 1898, venait d'être anéantie par un arrêt de la Cour de Cassation du 11 avril 1902. Elle permettait au tribunal de décider, par un seul et même jugement, que l'enfant confié à une société de patronage pourrait être, au cas où cette société n'aurait plus sur lui une autorité et une direction suffisantes, envoyé subsidiairement en correction jusqu'à sa vingtième année. C'était une combinaison de la loi de 1898 et de l'article 66 du Code pénal, d'autant plus heureuse que, dans les cas d'application de la loi de 1898, les tribunaux refusaient presque unanimement à la société gardienne le droit de correction. Dès lors, que décider lorsque ces sociétés avaient affaire à des enfants trop vicieux et qu'elles se sentaient dans l'impossibilité de conserver? La justice, par suite du premier placement, était dessaisie, et un nouveau délit commis par l'enfant suivi d'une nouvelle poursuite était indispensable pour entraîner une seconde décision judiciaire modifiant la première dans un sens

(1) *Rev. pénit*, 1901, p. 1069 et 1070.

plus rigoureux. La jurisprudence des tribunaux de Mayenne et de Château-Gontier obviait à cet inconvénient puisqu'elle prévoyait et tranchait dans un même jugement, et sans qu'il fût besoin de revenir devant le tribunal, le cas où la Société ne pourrait garder l'enfant. Elle avait été approuvée par le Comité de défense (1) et un arrêt de la Cour de Dijon du 13 mars 1902 en fit l'application à l'Assistance publique en permettant l'envoi éventuel en correction d'un mineur confié à cette administration conformément à la loi de 1898. Le procureur général de Dijon se pourvut en Cassation contre cette décision, et la Cour suprême rendit le 11 avril 1902 un arrêt aux termes duquel si les articles 66 du Code pénal et 4 et 5 de la loi du 19 avril 1898 ont donné au juge à l'égard du mineur de 16 ans acquitté comme ayant agi sans discernement le droit d'opter entre plusieurs partis (la reprise de l'enfant par sa famille, le renvoi en correction, la remise du droit de garde à un parent, une personne ou une institution charitable ou enfin à l'Assistance publique), il ne s'agissait là que d'une faculté d'option pure et simple, et n'autorisant pas le juge qui avait épuisé son droit, à ordonner que la mesure prescrite serait, dans une

(1) *Rev. pénit.*, 1901, p. 1316. Le Tribunal, disait-on, peut à son choix ou envoyer en correction, ou confier à une société de bienfaisance ; par suite il lui est loisible de prendre les deux mesures à la fois, l'une à défaut de l'autre. Rien de plus correct puisque le jugement règle définitivement la situation du mineur. Cependant, M. Feuilleux critiqua cette jurisprudence au point de vue juridique. Son argumentation était la suivante : Avant la loi de 1898 on n'eût pu soutenir qu'il était légal de remettre un enfant à ses parents avec envoi subsidiaire en correction. La loi de 1898 n'a fait que donner une troisième faculté aux tribunaux ; mais il n'est pas plus légal aujourd'hui qu'avant 1898 de prononcer cette alternative : remise à un établissement ou envoi conditionnel en correction. Que ce soit une peine ou simplement un internement, il ne peut y avoir sursis que si la loi autorise ce sursis. C'est à peu près le point de vue auquel s'est placée la Cour de Cassation.

éventualité déterminée, ultérieurement remplacée par l'une quelconque des autres. En conséquence, l'arrêt de la Cour de Dijon était cassé. Ainsi s'écroulait cette jurisprudence bienfaisante, qui, si elle n'était peut-être pas tout à fait conforme aux principes juridiques, avait tout au moins l'immense avantage de permettre à l'Assistance ainsi qu'aux sociétés privées de se débarrasser aisément de leurs protégés vicieux (1).

Il fallait en même temps aux services départementaux d'assistance, pour les mettre en situation de remplir complètement leur mission, des établissements de nature spéciale, que l'on aurait appelés écoles de réforme ou écoles de préservation, tout à fait séparés des colonies pénitenciaires et où l'Administration aurait pu, sans user de la correction paternelle, interner ses pupilles non pas vicieux, mais simplement difficiles. Il convient en effet de faire une distinction entre les pupilles vicieux, coupables d'actes d'immoralité, d'improbité, de cruauté, dont on a le devoir d'épargner le contact aux autres enfants, et à l'égard desquels l'envoi en correction apparaît comme le seul moyen d'amendement, et les pupilles simplement difficiles qui, à raison de leurs défauts de caractère, indiscipline ou paresse, se font renvoyer de leurs placements, mais qui, néanmoins, paraissent encore assez facilement

(1) Cette jurisprudence donnait des résultats pratiques si satisfaisants que, même après l'arrêt de la Cour de cassation, elle a été souvent appliquée par les tribunaux. Voir la décision du tribunal de la Seine du 30 mai 1903, rapportée dans la *Rev. pénit.*, 1903, p. 881. (Il est vrai qu'il ne s'agit que d'un envoi subsidiaire à l'Assistance publique, mais les principes posés dans l'arrêt de cassation sont néanmoins violés). Et surtout les résultats de l'enquête faite par M. Drillon et concernant le parquet de Lyon : « Des réquisitions formelles, lui écrit-on de ce parquet, sont toujours prises par les substituts d'audience pour que le tribunal insère dans le jugement une disposition aux termes de laquelle, si la société ne peut plus avoir d'autorité sur l'enfant, celui-ci soit enfermé dans une maison de correction... » *Rev. pénit.*, 1903, p. 1114.

réformables. Pour ces derniers, il aurait suffi de l'internement dans des maisons particulières offrant quelques points d'analogie avec les écoles industrielles anglaises, constituant, somme toute, des sortes de pensionnats à discipline ferme, mais totalement en dehors de l'administration pénitentiaire, et qu'il importe de ne point confondre avec les écoles de réforme relevant de cette dernière administration et réservées aux jeunes délinquants de moins de 12 ans. L'Assistance y aurait pu placer, pour une durée indéterminée, ceux de ses pupilles qui manifestaient de mauvaises dispositions ; elle n'aurait fait qu'user du droit qui appartient à tout père de famille, de placer l'enfant dont il est mécontent dans une école à discipline quelque peu rigoureuse. Malheureusement, ces établissements n'existent encore aujourd'hui qu'en fort petit nombre. En fait d'écoles de réforme privées, on peut citer tout d'abord celle de Sacuny-Brignais, qui dépend de la Société lyonnaise pour le Sauvetage de l'Enfance pour les garçons, et celle de Chaumont pour les filles. Certains établissements que l'on qualifie de ce nom, ne sont guère que des quartiers spéciaux de colonies pénitentiaires, spécialement aménagés à cet effet. C'est ainsi que la colonie de Saint-Louis, près Bordeaux, la maison protestante de Sainte-Foy, Saint-Ilan (avant sa fermeture, opérée l'année dernière), recevaient les pupilles difficiles que les départements voulaient bien leur envoyer. Mettray possède aussi, sous le nom de « Maison paternelle », une école de réforme, mais elle est destinée exclusivement aux classes riches. Les jeunes gens qui y sont admis préparent leurs baccalauréats, voire même Saint-Cyr ou Polytechnique, le prix de la pension y est élevé, en un mot elle ne peut être d'aucune utilité pour les pupilles départementaux. Le directeur de cette colonie, M. Cluzes, a reconnu qu'étant donnés les excellents résultats obtenus, il était

regrettable qu'il n'ait pas été organisé à Mettray une succursale de la « Maison paternelle », réservée aux classes moins fortunées, mais que, seule, la question des frais avait empêché la réalisation de ce projet. Le système pratiqué est en effet un système d'isolement, d'éducation individuelle, qui est fort coûteux (1).

Quelques rares départements possèdent en outre des écoles de réforme. Ainsi, la Seine avait jusqu'à ces derniers temps l'école maritime de Port-Hallan, près de Belle-Isle, licenciée en 1903 ; elle possède encore actuellement les écoles d'Yzeure et de la Salpêtrière pour les filles, et, pour les garçons, l'ancienne colonie pénitentiaire Lepeletier de Saint-Farjeau, située à Montesson, près de Paris, et réservée aux seuls détenus de l'article 66, puis transformée dans le courant de l'année 1902 en école de préservation, sous le nom d'Ecole Théophile Roussel (2). La Seine-Inférieure a 3 établissements de réforme : Melleville, Aumale et Sanvic. L'école de Melleville, créée près d'Eu en 1887, est devenue un sanatorium pour les malades. L'école d'Aumale, la plus importante, ouverte en 1894 et que le Conseil général a intitulée en 1897, pour bien marquer son caractère de préservation, « Ecole départementale des Enfants assistés », est un vaste domaine agricole de 137 hectares, qui contient 150 à 200 indisciplinés. L'institut de Sanvic est une sorte d'école d'apprentissage, de jardinage et de menuiserie, à laquelle les services d'assistance de la Seine-Inférieure confient quelques-uns de leurs pupilles les moins recom-

(1) Au sujet de la « Maison paternelle », voir la communication de M. Cluzes à la Société des Prisons, *Rev. pénit.*, 1894, p. 28 et suivantes.

(2) Sur la transformation de cette école voir la *Rev. pénit.*, 1902, p. 149 et 694.

mandables. Enfin, la Marne a elle aussi une école de réforme à l'Epine (1).

Ces établissements correspondent à un réel besoin, tant au point de vue de l'éducation des enfants assistés indisciplinés, qu'au point de vue des facilités d'application pour l'Assistance des dispositions de la loi de 1898. Il est à remarquer, en effet, que c'est précisément dans le département de la Seine-Inférieure, qui est le mieux outillé sous ce rapport, que l'on rencontre le plus grand nombre d'enfants recueillis en vertu de cette dernière loi (2). M. Strauss et M. Brueyre ont d'ailleurs réclamé bien souvent, à la Société des Prisons, au Comité de défense, dans tous les Congrès s'occupant de la protection de l'enfance, la création de cette catégorie spéciale d'établissements (3). Et ces sociétés ont toujours été d'accord pour reconnaître que le développement des écoles de réforme serait d'une extrême utilité, non seulement pour les services départementaux d'assistance, mais encore pour les tribunaux qui pourraient, en y envoyant directement les jeunes délinquants, assurer une meilleure application de la loi de 1898, et pour les parents, qui auraient ainsi à leur disposition un moyen pratique d'amender leurs enfants difficiles. Les vœux émis par le Congrès international d'Assistance publique et de Bienfaisance privée de 1900, montrent clairement combien cette création était désirée. Ces vœux sont ainsi rédigés :

(1) *Rev. pénit.*, 1899, p. 3.8, note 1, et rapport Roussel, A. S., 1899, p. 539, note.

(2) Une statistique, toute récente, du ministère de l'Intérieur, nous apprend qu'au 31 décembre 1902, ce département avait dans son service 172 enfants que lui avaient adressés les tribunaux au lieu de 137, chiffre correspondant au 31 décembre 1901. Le département qui arrivait en seconde ligne, le Nord, n'en avait à la même date que 88.

(3) M. Strauss, *Rev. pénit.*, 1900, p. 245. Voir aussi *Ibid.*, p. 739. — Et M. Brueyre, *Rev. pénit.*, 1889, p. 331 et *Rev. pénit.*, 1900, p. 602 et 761.

1° Il est indispensable de créer, en dehors de l'Administration pénitentiaire, des écoles de préservation pour le traitement et l'éducation des enfants recueillis par l'Assistance publique, ou par la Bienfaisance privée, et auxquels ne convient pas, pour une cause morale, le placement familial .

2° Les services publics d'enfants assistés et d'enfants moralement abandonnés devront disposer d'un ou plusieurs établissements d'observation et de préservation, en faveur de leurs pupilles difficiles ou vicieux, sauf à recourir, en cas de besoin, à la mise en réforme ou en correction pénitentiaire.

3° Les établissements de préservation seront soit des établissements publics, soit des établissements privés, placés sous la surveillance de l'Etat. Les établissements privés recevront un prix de journée pour les enfants qui leur seront confiés par un service public.

4° Ces établissements devront, autant que possible, se rapprocher de l'habitation normale et éviter les effectifs trop nombreux d'élèves ; ils auront plus particulièrement pour objet, l'apprentissage professionnel, agricole, maritime, ménager. Le personnel des établissements publics de préservation sera, autant que possible, pris parmi les fonctionnaires de l'Assistance publique, de l'enseignement et du corps médical.

Trois choses manquaient donc à l'Assistance publique pour lui permettre un amendement aisé de ses pupilles jugés mauvais : une augmentation de crédit, moyennant quoi il serait possible, comme conséquence, de lui imposer l'admission obligatoire des enfants de la loi de 1898 ; une refonte complète à son égard du droit de correction, de manière à l'autoriser à interner pour une durée indéterminée, ses enfants vicieux dans les établissements pénitentiaires ; enfin, la création d'écoles de réforme ou de

préservation, où elle pourrait placer ses enfants simplement difficiles, et qu'elle n'estimait pas assez pervers pour mériter la maison de correction.

La loi du 27 juin 1904, sur les enfants assistés, suivie d'une disposition complémentaire sur « l'éducation des pupilles de l'Assistance difficiles ou vicieux », a comblé cette triple lacune. La loi sur les enfants assistés, en augmentant considérablement la part contributive de l'Etat dans les dépenses générales du service, a mis à la disposition de l'Assistance des crédits nouveaux, qui compensent, et largement, l'absence totale de mesures financières, que nous avons signalée dans la loi de 1898. Aussi, dans ses articles 2 (§ 2) et 5, la loi de 1904 place-t-elle au nombre des enfants protégés par l'Assistance publique les enfants remis à cette administration par les tribunaux, en vertu de la loi de 1898, et qu'elle désigne sous le nom particulier d' « enfants en garde » (1). Quant à la disposition complémentaire sur les pupilles difficiles ou vicieux, qui n'est autre que les anciens articles 26 et 27 du projet primitif sur les enfants assistés, disjoints et remaniés par le Gouvernement, et votés par le Sénat dès le 30 juin 1903 après un rapport déposé par M. Paul Strauss, le 16 juin de la même année (2), elle nous paraît assez importante pour devoir être reproduite *in extenso*. En voici le texte exact :

Article premier. — Les pupilles de l'Assistance publique qui, à raison de leur indiscipline ou de leurs défauts de caractère, ne peuvent pas être confiés à des familles, sont

(1) Ces enfants, en effet, à la différence des pupilles de l'assistance (matériellement et moralement abandonnés) ne sont placés que sous la garde et la surveillance de l'administration. Ils jouissent, pour employer l'expression même de la loi de 1904, de la protection de l'Assistance au même titre que les « secourus » et les « enfants en dépôt ».

(2) *J. Off.*, A. S., 1903, p. 441.

placés, par décision du préfet, sur le rapport de l'inspecteur départemental, dans une école professionnelle. Les écoles professionnelles agricoles ou industrielles sont des établissements départementaux ou des établissements privés. Les associations de bienfaisance et les établissements privés qui voudront être autorisés à recevoir et à élever des pupilles de l'Assistance devront en faire la demande au ministre de l'intérieur et soumettre à son approbation leurs statuts, règlements et locaux. Chaque année, le ministre de l'intérieur arrêtera la liste des établissements autorisés à recevoir et à élever des pupilles de l'Assistance. Un règlement d'administration publique, rendu dans le délai d'un an à partir de la promulgation de la présente loi, déterminera les mesures propres à assurer le placement provisoire ou définitif, la surveillance, l'éducation morale ou professionnelle des pupilles placés dans les établissements départementaux ou privés, ainsi que le patronage de ces pupilles à la fin de leur placement. Le règlement déterminera également les conditions de remboursement de la dépense qui reste à la charge de l'administration pénitentiaire en vertu du paragraphe 2 de l'article 5.

Article 2. — Lorsqu'un pupille de l'Assistance, par des actes d'immoralité, de violence ou de cruauté, donne des sujets de mécontentement très graves, le tribunal civil peut, sur le rapport de l'inspecteur des enfants assistés et sur la demande du préfet dans les départements ou du directeur de l'Assistance publique de Paris dans la Seine, décider sans frais qu'il sera confié à l'administration pénitentiaire. L'administration pénitentiaire le recevra dans un de ses établissements ou quartiers d'observation et l'y maintiendra jusqu'à ce que les renseignements recueillis et le résultat de l'observation permettent de décider s'il doit être placé dans une colonie ou maison pénitentiaire ou dans une colonie correctionnelle. Le préfet peut,

d'après les résultats obtenus et sur la proposition de l'inspecteur des enfants assistés, mettre fin au placement et opérer le retrait du pupille. Les dépenses occasionnées par le pupille et les frais de son entretien dans le service pénitentiaire sont imputés, pour chaque pupille, sur le crédit du service des enfants assistés du département auquel il appartient. Ces dépenses sont obligatoires pour ce département.

Article 3. — Chaque département, faute d'avoir un établissement public destiné à recevoir les pupilles de l'Assistance visés à l'article premier de la présente loi, est tenu, dans un délai de trois ans, de traiter à cet effet, soit avec un établissement public d'un autre département, soit avec un établissement privé autorisé par le ministre de l'intérieur. Les traités passés par les départements doivent être approuvés par le ministre de l'intérieur. Deux ou plusieurs départements peuvent créer ou entretenir à frais communs une école professionnelle de pupilles. Les conditions de leur association sont réglées par les délibérations des conseils généraux intéressés, conformément aux articles 89 et 90 de la loi du 10 août 1871. A défaut par le conseil général de statuer, il est pourvu par un décret rendu en la forme de règlement d'administration publique.

Article 4. — L'Etat contribue aux dépenses faites par les départements pour l'établissement d'écoles professionnelles de pupilles dans la proportion de moitié, défalcation faite des subventions accordées en dehors de l'apport du département, qui ne saurait être moindre que celui de l'Etat. La part des départements dans les dépenses d'établissement et les frais d'entretien des pupilles dans les écoles professionnelles constituent pour les départements des dépenses obligatoires.

Art. 5. — Les enfants victimes de délits ou de crimes dans les conditions de l'article 4 de la loi du 19 avril 1898,

dont la garde aurait été confiée à l'Assistance publique par les tribunaux, sont assimilés pour la dépense aux enfants assistés. Les enfants auteurs de délits ou de crimes, dans les conditions du même article, dont la garde aura été confiée à l'Assistance publique par les tribunaux, restent à la charge de l'administration pénitentiaire.

Ainsi, la loi nouvelle, après avoir fait la distinction déjà indiquée entre les vicieux et les difficiles, règle leur situation d'une manière toute différente. Pour les premiers, elle modifie le droit de correction au profit de l'Assistance dans le sens le plus large. Les intérêts du pupille ne sont cependant pas sacrifiés puisque le tribunal civil est maître de refuser l'envoi en correction. Mais s'il approuve la demande du préfet, celui-ci est libre de le laisser dans l'établissement correctionnel tout le temps nécessaire à son amendement. Ce système nous paraît bien préférable à celui qui était proposé par le gouvernement dans le projet de 1892 et qui consistait à permettre le maintien du pupille dans la maison de correction en vertu de décisions semestrielles émanant du président du tribunal civil et seulement lorsque l'enfant aurait encouru la détention par voie de correction paternelle pour la seconde fois (1). Pour les pupilles simplement difficiles, la loi de 1904 organise sous le nom d'écoles professionnelles de véritables écoles de réforme. Il est à remarquer que ces établissements ne seront pas des établissements d'Etat, l'intervention de ce dernier ne se manifestant que dans les subventions accordées par l'article 4 aux constructions départementales : le législateur semble donc reconnaître que ces écoles de réforme devront être surtout des créations privées. Quant aux enfants victimes de crimes ou de délits confiés à l'Assistance en exécution de la loi de 1898, leur

(1) Voir *J. Off.*, A. S., 1892, p. 104.

assimilation aux assistés est fort juste puisqu'ils auraient pu très bien être immatriculés comme pupilles de cette administration à titre de maltraités ou de moralement abandonnés conformément à la loi de 1889. Au contraire, les enfants auteurs de crimes ou de délits demeureront à la charge de l'administration pénitentiaire. Dans ce cas, dit le rapport de M. Strauss, « si les tribunaux jugent préférable la mise en préservation à la mise en correction, s'ils recourent à la loi de 1898 au lieu de faire appel à l'article 66 du Code pénal, c'est bien le moins que l'administration pénitentiaire reste financièrement responsable de la dépense au regard du département » (1). C'est d'ailleurs une solution que M. Strauss préconisait depuis longtemps, et qu'il avait rendu effective dès avant le vote de la loi de 1904 en faveur de l'école de préservation de Montesson. Cette école recevant directement des tribunaux depuis 1902 un certain nombre d'enfants de la loi de 1898 touchait dès cette époque une subvention de l'administration pénitentiaire.(2)

Que penser de l'influence que pourra exercer sur l'application de la loi de 1898 la mise en vigueur de la nouvelle législation? Nous estimons qu'au point de vue de l'Assistance publique, la loi de 1904 qui met entre les mains de cette administration des instruments suffisants, et qui surtout augmente ses ressources dans une proportion fort appréciable de façon à lui imposer comme obligatoires les dépenses principales du service, permettra une plus large application de la loi en faveur des mineurs délinquants. L'Assistance n'aura plus en effet aucune raison pour les refuser. Mais en sera-t-il de même au point de vue des œuvres privées? Celles-ci peuvent aussi en

(1) *J. Off.*, A. S., 1903, p. 443.

(2) *Rev. pénit.*, 1902, p. 571 et 1903, p. 536.

vertu de la loi de 1898 recueillir les enfants traduits en justice. Or, si la loi de 1904 prévoit des crédits pour les enfants placés sous la garde de l'Assistance, elle ne prévoit aucune allocation en faveur des œuvres privées (sociétés de patronage, institutions quelconques de bienfaisance) recueillant directement les mineurs délinquants. Ainsi les vœux émis à plusieurs reprises par des sociétés diverses (1) et demandant en leur faveur une subvention de l'Etat sous forme de prix de journée payables au prorata du nombre des enfants recueillis, n'ont pas reçu de réalisation pratique (2). Ces œuvres devront donc passer par l'intermédiaire de l'Assistance et prendre l'enfant de ses mains pour avoir droit à une allocation payée par cette administration. Si elles acceptent directement l'enfant du tribunal elles continueront à ne toucher aucun subside. Les tribunaux, quand ils voudront faire application de la loi de 1898, seront donc poussés à confier de plus en plus les jeunes délinquants à l'Assistance, sachant que cette administration ne peut plus les refuser et possède d'ailleurs des ressources suffisantes pour les recevoir. On doit souhaiter qu'ils s'efforcent cependant de réserver aux maisons de correction les enfants les plus coupables qui leur reviennent justement. Ce serait faire un circuit inutile que

(1) Société des prisons. *Rev. pénit.*, 1900, p. 1055.

Comité de Défense. *Rev. pénit.*, 1900, p. 945 et 1901, p. 557.

Congrès international d'Assistance publique et de Bienfaisance privée de 1900 : 3^e Vœu. *Rev. pénit.*, 1900, p. 1143.

Assemblée générale de l'Union des patronages : 3^e Vœu. *Rev. pénit.*, 1903, p. 1192.

(2) M. Berthélemy avait autrefois essayé de démontrer que cette allocation d'un prix de journée à une œuvre privée présentait des difficultés insurmontables. Voir son article sur « l'Application de la loi du 19 avril 1898 » dans la *Revue pénitentiaire*, 1901, notamment aux pages 553 et suivantes. — La loi nouvelle n'aurait-elle pas pu cependant accorder une subvention prise tantôt sur le budget de l'Assistance, tantôt sur celui de l'Administration pénitentiaire ? Il est vrai que cette loi concernait exclusivement les services publics de bienfaisance.

de confier ces enfants à l'Assistance publique qui se verrait contrainte au bout de peu de temps de les remettre à l'Administration pénitentiaire.

Quant aux écoles de réforme, nous ne croyons pas qu'il soit besoin pour les faire fonctionner de nombreuses constructions nouvelles. Outre les établissements actuels considérés comme rentrant dans cette catégorie, il y a nombre de colonies pénitentiaires privées qui, dans le cours de ces dernières années, ont été obligées de fermer leurs portes faute de pensionnaires. Il serait fort possible de déclasser ces colonies et, en les dotant d'un nouveau personnel, en les dirigeant suivant une méthode moins sévère, de leur faire jouer leur nouveau rôle d'écoles de préservation (1). Il est à supposer que les départements créeront, même en se syndiquant entre eux, comme l'indique l'article 3, peu d'écoles de réforme. C'est donc à l'initiative privée que doit revenir surtout la création de ce genre d'établissements. Ces maisons ne seront pas forcées du reste de s'en tenir uniquement à la clientèle purement départementale des enfants assistés indisciplinés. Elles pourront s'organiser sur le modèle de l'école Théophile Roussel, qui constitue à l'heure actuelle le type de l'école de préservation et qui reçoit quatre classes différentes d'élèves. Ce sont : 1° les enfants confiés par les magistrats instructeurs et les tribunaux en vertu des articles 4 et 5 de la loi du 19 avril 1898 ; 2° les enfants indisciplinés des écoles primaires du département de la Seine volontairement confiés à l'école par leurs parents ou tuteurs en vertu d'un contrat régulier entre eux et l'administration ; 3° les pupilles indisciplinés de l'Assistance publique du département de la Seine, dans les conditions prévues au paragraphe précédent ; 4° les enfants détenus par voie de correction pater-

(1) Tel est l'avis de MM. Brueyre et Rivière, *Rev. pénit.*, 1903, p. 1194.

nelle. Ainsi la clientèle des établissements de réforme sera suffisante pour assurer le fonctionnement d'un certain nombre d'écoles régionales qui tireront en outre des ressources accessoires des contributions exigées des parents.

APPENDICE

DE L'ÉDUCATION RÉSERVÉE AUX JEUNES DÉLINQUANTS ARRIÉRÉS OU ANORMAUX

Nous avons réservé pour cet appendice une question dont la solution particulièrement délicate n'a pas encore été tranchée d'une façon satisfaisante. La loi de 1904 ne s'en occupe pas et les discussions qu'elle a provoquées ne l'ont pas fait encore sortir du domaine de la théorie pure. Cette question est relative au rôle que l'Assistance publique et l'administration pénitentiaire peuvent être appelées à jouer dans l'éducation des jeunes délinquants arriérés ou anormaux, concurremment d'ailleurs avec les œuvres émanées de l'initiative privée.

On a reconnu, en effet, qu'un certain nombre de jeunes délinquants envoyés dans les colonies pénitentiaires, de même qu'une assez forte proportion parmi les moralement abandonnés recueillis par les sociétés privées de bienfaisance (cette dernière catégorie d'enfants pouvant d'ailleurs se confondre quant à ses origines avec la catégorie précédente) n'étaient au fond responsables de leurs actes que dans une mesure très limitée. Un examen médical attentif a montré que ces enfants pour la plupart fils d'alcooliques, de débauchés, de repris de justice, portaient en eux des tares physiques et morales telles qu'elles en fai-

saient des anormaux, des arriérés, des dégénérés, en un mot des demi-conscients. C'est ainsi que sur 207 moralement abandonnés appartenant à 127 familles et examinés médicalement à l'asile de l'Union française pour le sauvetage de l'enfance, 145 offraient des défectuosités physiques ou psychiques telles que scrofule, syphilis héréditaire, instabilité morale, débilité mentale, kleptomanie, etc. Sur les 127 familles, la presque totalité, 124, étaient dans la misère, plus de la moitié des parents étaient alcooliques, on trouvait la prostitution de la mère dans 48 cas ; presque toujours la famille était anormale (concubinat, enfants naturels, père ou mère disparus, séparés ou divorcés) (1). Les mêmes conditions se retrouvent pour les enfants envoyés en correction en vertu de l'article 66 du Code pénal. D'une enquête faite sur les enfants sortis des colonies pénitentiaires en 1897, il résulte que 68 pour cent de ces enfants étaient issus de familles constituées anormalement, sans compter toutes les tares morales, ivrognerie, débauche, condamnations qui pesaient sur un grand nombre de parents. De même MM. les docteurs Garnier et Legras, attachés à l'infirmerie spéciale du Dépôt, estiment que plus d'un tiers des petits délinquants sont des arriérés ou des dégénérés (2). M. Colin, médecin en chef de l'asile de Gaillon, a reconnu dans une visite à la colonie pénitentiaire des Douaires, une proportion de 15 pour cent d'enfants anormaux. « Et il ne s'agit pas seulement, dit-il, de débiles ni de demi-responsables, d'anormaux dont l'état mental aurait pu passer inaperçu : ce chiffre comprend des idiots, des imbéciles,

(1) Docteur Roubinowitch, médecin de la Salpêtrière. Congrès international d'Assistance publique et de bienfaisance privée de 1900.

(2) Rapport Strauss sur les pupilles de l'Assistance difficiles ou vicieux, p. 442.

des incurables, des individus dont il sera à jamais impossible de faire quelque chose » (1). Enfin, M. le juge d'instruction Albanel a même affirmé que d'après ses observations personnelles, la moitié des enfants vicieux ou délinquants traduits en justice pouvait rentrer dans cette catégorie des dégénérés (2).

Il est assez difficile de se rendre un compte exact de la justesse de ces constatations. Mais, en admettant même qu'elles soient quelque peu exagérées, elles n'en offrent pas moins matière à de sérieuses réflexions. Voilà, en effet, des enfants dont le développement cérébral est insuffisant et qui sont cependant, en l'absence de toute intervention médicale, envoyés en correction, mêlés à des co-détenus en bonne santé morale et soumis aux travaux ordinaires, à la discipline rigoureuse des colonies pénitentiaires. Fatalement, ils vont devenir une gêne pour le personnel de ces établissements ignorant du traitement qu'il convient de leur appliquer, un objet de risée pour leurs camarades mieux portants. Pour ces malheureux dont la responsabilité est si fortement atténuée, des maisons d'un caractère tout spécial où le médecin aurait la haute main sur toutes les parties du service, où l'hygiène, le travail, les exercices physiques, l'enseignement, tout serait calculé en vue d'une cure physique et morale nous semblent indispensables. Il faut en un mot les considérer comme des malades à guérir et non comme des rebelles à dompter.

Mais comment se fera la sélection préalable et indispensable des normaux et des anormaux ? Quels seront les établissements chargés de recevoir ces derniers et de qui

(1) *Rev. pénit.*, 1900, p. 623.

(2) Rapport Strauss, sur les pupilles de l'Assistance difficiles ou vicieux, p. 442.

dépendront ces établissements? Nous l'avons dit, nous sommes ici dans le domaine de la théorie pure, nous ne pouvons donc procéder que sous forme de vœux. Commençons d'abord par écarter cette catégorie particulière d'anormaux frappés d'affections ou d'infirmités nettement caractérisées, tels que les idiots, les épileptiques, les enfants atteints d'imbécilité, en un mot tous ceux que l'on a appelés des dégénérés inférieurs (1). L'état mental de ces enfants se remarquant aisément, leur séparation d'avec les autres ne peut faire l'objet d'aucune difficulté. Ils doivent être placés dans des établissements particuliers, soit distincts, soit annexés à des asiles d'aliénés où ils recevront un traitement approprié à leur situation analogue à celui qui, sous l'impulsion du docteur Bourneville, a été établi et fonctionne depuis des années à Bicêtre.

Les complications se présentent dès que l'on envisage parmi les anormaux, ceux que l'on est convenu de désigner sous le nom de dégénérés supérieurs et qui constituent la grande majorité des enfants dont nous venons de parler, qui ont fait l'objet d'observations médicales soit dans les colonies pénitenciaires, soit dans les œuvres de patronage. Ce sont des enfants généralement atteints d'instabilité, de débilité mentale ou de troubles nerveux, des arriérés pédagogiques, etc., qui, pour n'être pas frappés d'une affection aussi nettement perceptible extérieurement que les dégénérés inférieurs sont cependant des malades. Leur état, pour ne pas nécessiter l'alitement ou une intervention chirurgicale, n'en est pas moins un état morbide qu'il importe de soigner parce que c'est de lui que, le plus souvent, dérive la cause, délit ou autre, qui a motivé l'intervention de l'autorité publique, et que c'est encore cet état morbide qui, tant qu'il n'aura pas été mo-

(1) Docteur H. Thulié, Le dressage des jeunes dégénérés.

difié, sera l'obstacle à toute éducation, à tout relèvement moral. Le mal dont souffrent ces enfants n'est pas cependant toujours apparent, il comporte des périodes de calme, il ne se révèle quelquefois qu'à la suite d'une lente et patiente étude du sujet. C'est ce qui explique comment les magistrats sont parfois exposés à envoyer en correction de petits malades qu'ils se croient pourtant en droit de considérer comme absolument sains.

Que faire pour éviter ces erreurs ? Il est évident que la solution la plus rationnelle consisterait à soumettre à un examen médical tous les jeunes délinquants avant leur comparution devant le tribunal. Le V^e congrès national de patronage des libérés tenu à Marseille en avril 1903 a émis un vœu dans ce sens (1) et M. le docteur Legras a soumis une proposition semblable en 1900 à la Société des prisons, prétendant d'ailleurs que ces expertises médico-légales seraient très possibles même dans les grandes villes parce que, ne devant porter que sur les enfants traduits définitivement en justice, elles seraient forcément d'un nombre assez restreint (M. Legras les évaluait annuellement à deux ou trois centaines même pour les plus grands centres) (2). Mais trouvera-t-on toujours et partout des médecins spécialistes capables de diagnostiquer sûrement l'état mental de l'enfant ? De plus, où placer cet enfant pendant la période d'observation toujours assez longue que nécessite l'examen médical ? Il faudra disposer de quartiers spéciaux situés en dehors des prisons. Peut-être pourrait-on utiliser alors certains locaux aménagés à cet effet et dépendant d'établissements publics tels qu'hôpitaux, asiles d'aliénés, hos-

(1) « Il est à désirer que des médecins spécialistes soient appelés à donner leur appréciation dans toute information ouverte contre de jeunes délinquants ». Voir *Rev. pénit.*, 1903, p. 693 et suivantes.

(2) *Rev. pénit.*, 1900, p. 1013.

pices dépositaires d'enfants assistés. Mais ces quartiers d'observation devront forcément être localisés dans des villes où se trouveront des médecins ayant les connaissances spéciales nécessaires, de préférence auprès des centres universitaires.

Une fois la sélection opérée entre les normaux et les anormaux, dans quels établissements seront donc renvoyés les jeunes arriérés ? On a tour à tour insisté pour la création de quartiers séparés dans les établissements de correction, de colonies asiles dépendant de l'administration pénitentiaire mais réservées à ces seuls enfants, d'écoles de redressement relevant exclusivement de l'Assistance publique (1). En réalité, rien ou presque rien n'a été fait en faveur de cette catégorie de jeunes délinquants. M. l'inspecteur général Ogier après avoir reconnu qu'ils nécessitaient la création d'établissements médico-pédagogiques dont le directeur assumerait la double tâche de les guérir et de les instruire propose la désaffectation dans ce but d'une de nos colonies de jeunes détenus. « Sans doute, dit-il, un tel établissement serait loin d'une perfection même relative. Mais en présence d'une part des considérations financières qui, jusqu'à présent ont fait avorter les projets d'institutions de cette nature, en présence de l'intérêt incontestable de l'enfance abandonnée, cette solution a l'avantage de pouvoir être mise en pratique. Au surplus, la construction spéciale d'établisse-

(1) Voir les dépositions de MM. les docteurs Garnier, Colin, Legras, Thulié et celle de M. Albanel à la Société des Prisons : *Rev. pénit.*, 1900, p. 619 à 626, 1010 à 1020 et 1024. — Comparer le 14^e vœu adopté sur les conclusions de M. Strauss par le III^e Congrès national d'Assistance publique et de bienfaisance privée tenu à Bordeaux en juin 1903. Le Congrès émet le vœu : «... Que des écoles de préservation interdépartementales, publiques ou privées, soient instituées en nombre suffisant avec la participation de l'Etat pour le traitement des enfants instables et vicieux, (arriérés moraux ou dégénérés supérieurs) ». *Rev. pénit.*, 1903, p. 902.

ments de cette nature serait peut-être prématurée. Sur quelles données pratiques seraient-ils établis? Il semble que l'expérience seule puisse dégager de façon précise les règles à observer, les conditions à remplir dans l'aménagement d'institutions de ce genre. A cet égard encore, pour que l'expérience puisse se poursuivre et donner les enseignements nécessaires à la création dans l'avenir d'établissements nouveaux, la solution indiquée plus haut paraît devoir être poursuivie... » (1) Cette manière de procéder nous semble, en effet, offrir de réels avantages. Rien n'empêchera du reste certains établissements, lorsque l'on sera mieux fixé sur les méthodes thérapeutiques les plus favorables aux jeunes arriérés, de se spécialiser uniquement en vue de leur éducation. Ainsi il est possible que quelques-unes des écoles de préservation départementales ou privées instituées par la loi de 1904 puissent remplir utilement ce rôle. Les établissements de ce genre ne seront jamais d'ailleurs qu'en fort petit nombre et leur personnel devra être choisi avec un soin tout particulier.

(1) *J. Off.*, A. S., 1903, p. 4175. — L'Administration pénitentiaire vient de faire une tentative dans le sens demandé par M. Ogier en organisant le petit sanatorium pénitentiaire des Vermireaux près de Quarré-les-Tombes dans l'Yonne réservé aux jeunes détenus infirmes, dégénérés, rachitiques ou atteints de maladies plus ou moins incurables. *Rev. pénit.*, 1902, p. 421.

CONCLUSION

Arrivés au terme des trois études successives que nous nous étions proposées, nous ne pouvons mieux faire dans notre conclusion que d'insister sur la portée bienfaisante que la législation récente va exercer sur le nouveau service aujourd'hui coordonné et unifié des enfants assistés. Vis-à-vis des trois catégories d'enfants rattachés tour à tour aux services publics de bienfaisance, la loi du 27 juin 1904 doit être considérée comme une loi excellente. Non seulement, en effet, elle a réalisé la coordination de textes épars, manquant de fixité, et n'accordant aux enfants qu'une assistance variable suivant les départements considérés, mais encore elle a procuré à chacune de ces catégories envisagée spécialement des avantages incontestables.

Quant aux matériellement abandonnés, les progrès sont frappants. L'admission largement facilitée grâce au bureau ouvert, l'extension des secours temporaires, le relèvement de leur quotité, leur application généralisée au profit des mères légitimes aussi bien que des filles-mères, l'augmentation des taux des salaires de nourrice et des prix de pension de façon à permettre d'avoir de bons nourriciers rétribués dans des conditions convenables et qui rendront aux pupilles en bien-être le surcroît de ressources qu'ils recevront du département, la consolidation de la tutelle dévouée des inspecteurs, l'obligation imposée

aux conseils généraux de consacrer régulièrement sur leurs budgets des sommes importantes aux dépenses principales du service, obligation sanctionnée en cas de manquement par l'inscription d'office, la suppression du domicile de secours mettant fin à des enquêtes toujours longues et préjudiciables à l'enfant, dans tous les cas désastreux pour les mères clandestines et désireuses de garder le secret, enfin et surtout l'augmentation considérable de la participation pécuniaire de l'Etat, mesure bienfaisante que l'on ne saurait trop approuver et qui va exercer son influence heureuse sur toutes les parties du service et toutes les catégories d'enfants confiés à la bienfaisance publique, tel est le bilan de la nouvelle loi en faveur de la partie de beaucoup plus considérable des enfants assistés. On ne peut nier qu'il ne soit des plus satisfaisants. Et, tout en souhaitant, ainsi que le demandait au Sénat M. Strauss, que la loi sur les enfants assistés ne comporte que le prélude de mesures protectrices et préservatrices de la maternité développées toujours plus largement grâce à la création de secours de grossesse et à l'apparition de refuges ouvriers et de maternités secrètes comme il en existe déjà dans certaines grandes villes, on ne peut s'empêcher d'applaudir au progrès immédiat qui va se réaliser dans l'assistance de la première enfance.

Les deux autres catégories d'enfants assistés, les moralement abandonnés et les délinquants vont, eux aussi, profiter de la nouvelle loi. Evidemment, la loi de 1904 étant avant tout une disposition administrative, ne s'occupe pas des vices de rédaction et des lacunes que renferme celle du 24 juillet 1889 purement civile ou pénale sur certains de ses points, et ces défauts auront besoin d'une refonte spéciale pour accroître dans des proportions désirables le nombre des moralement abandonnés admis dans le service. Cet accroissement sera ce-

pendant facilité indirectement mais très efficacement par certaines des modifications générales introduites, notamment par l'assimilation complète de ces moralement abandonnés aux autres pupilles de l'assistance, par l'amélioration du régime financier et par l'apparition des écoles professionnelles, indispensables à l'éducation de pupilles souvent difficiles, et dont l'absence a paralysé maintes fois les efforts de l'administration. D'ailleurs, si la loi de 1904 n'a remédié en rien, comme il était naturel, aux défectuosités du texte même de la loi de 1889, au moins a-t-elle permis de combler, et d'une façon très heureuse, le laconisme exagéré de la loi du 19 avril 1898. Nous connaissons les controverses et les difficultés qu'avaient suscitées les quelques mots adjoints au texte primitif de cette dernière loi et qui confiaient à l'Assistance publique dans des conditions bien imprécises toute la nouvelle catégorie des enfants délinquants : en faisant de ces enfants sans contestations possibles des protégés de l'administration et en donnant à cette dernière non seulement les moyens pécuniaires mais encore les moyens pratiques de les élever convenablement grâce à la création de ces établissements spéciaux que nous venons de rappeler sous le nom d'écoles professionnelles et à la constitution d'un droit de correction plus étendu, la loi de 1904 a réalisé une réforme très heureuse qui devrait aboutir, si elle était appliquée avec discernement, à une diminution sensible de notre criminalité juvénile.

Ne serait-il pas raisonnable, en effet, que nos magistrats, s'inspirant dans de justes limites des idées sur l'éducation préventive qui ont depuis longtemps cause gagnée chez quelques-uns de nos voisins, considèrent que, vis-à-vis d'un criminel en herbe, il vaut mieux prévenir et éduquer que punir, et adressent plus souvent, comme ils en ont le droit par suite de l'article 5 de la loi de 1898,

un certain nombre de petits délinquants traduits pour la première fois devant eux à l'Assistance publique. Nous nous sommes élevé vivement contre l'envoi qu'ils ont fait jusqu'à présent, à l'Assistance publique, des enfants délinquants : mais c'est que, nous l'avons prouvé avec statistiques à l'appui, cet envoi était très généralement trop tardif. Grâce aux pratiques défectueuses des tribunaux, les enfants, renvoyés la plupart du temps indemnes et restitués aux mains d'une famille douteuse, ou condamnés à une courte peine démoralisante et sans effets utiles, revenaient à plusieurs reprises à la suite de délits divers devant leurs juges qui quelquefois n'hésitaient pas (et nous avons vu la confirmation de cette pratique dans les décisions du tribunal de Lille) à confier un jeune récidiviste aux services de l'Assistance. Pour que les magistrats fassent une œuvre utile, il ne faut donc pas qu'ils attendent que la corruption ait gagné complètement le petit délinquant qui comparait pour la première fois devant eux et pour un léger délit : s'ils soupçonnent que sa famille n'est pas apte à le diriger convenablement, qu'une fois remis entre les mains de ses parents il pourra être exposé à de nouvelles rechutes, qu'ils n'hésitent pas, qu'ils confient l'enfant encore novice dans le crime à l'Assistance, réservant la maison de correction aux enfants complètement pervertis ou coupables de fautes par trop graves. Les services de l'Assistance, étant données les modifications récentes que leur a fait subir la loi de 1904, vont être mis à même de recevoir ces enfants encore incomplètement pervertis et qu'une direction vigilante et ferme peut suffire à régénérer. Ils pourront être heureusement secondés par les œuvres de la charité privée auxquelles malheureusement les lois de 1889 et 1898 n'ont pas fait une part assez large. Nous désirons donc vive-

ment que ces deux lois puissent être revisées en faveur de ces dernières œuvres dans un sens plus libéral : ainsi pourra s'étendre peu à peu cette œuvre de préservation de l'enfance, préventive de la criminalité générale et que la loi sur les enfants assistés aura largement contribué à développer.

Vu :
Le Doyen, VIGIÉ.

Vu, le président de la thèse,
J. CHARMONT.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Montpellier, le 14 novembre 1904.

Le Recteur,

ANT. BENOIST.

BIBLIOGRAPHIE

- ALBANEL (Louis). — Le crime dans la famille. Paris, 1900.
- BERTHÉLEMY. — L'application de la loi du 19 avril 1898, article paru dans la *Revue pénitentiaire* en 1901.
- BÉQUET. — Répertoire de droit administratif « au mot Assistance ».
- BONJEAN. — Enfants révoltés et parents coupables. Paris, 1895.
- BONZON (Jacques). — La législation de l'enfance. Paris, 1894.
— Le régime des maisons d'éducation correctionnelle, *Revue philanthropique* d'octobre 1900, p. 672. — La réforme du service des enfants assistés, *Revue générale d'administration*, mai 1901.
- BRUEYRE. — Rapport au Conseil supérieur de l'Assistance publique (loi du 24 juillet 1889), *J. Off. A. Ch. des Dép.*, 1888, annexe n° 389, p. 706 et suiv. — Rapport présenté en 1890 au Cons. sup. de l'Ass. p. au nom de la 1^{re} section de ce conseil et suivi d'un projet de loi relatif au service des enfants assistés, *J. Off. A. S.*, 1892, p. 130 et suiv. — De la loi du 24 juillet 1889 et de son application. Rapport adressé au Comité de défense des enfants traduits en justice. Paris, 1891. — Application de la loi du 24 juillet 1889, *Revue phil.* d'avril 1898, p. 822. — Application des art. 4 et 5 de la loi de 1898, *Revue phil.* d'octobre 1899, p. 670.
- CAMBON. — De la protection de la personne de l'enfant contre les abus de la puissance paternelle. Thèse Dijon, 1900.
- CABIBEL (Edouard). — Des enfants assistés. Thèse Paris, 1901.

- CHARMONT. — La loi du 24 juillet 1889 et son application, *Revue critique*, 1891, p. 501.
- COURCELLE-SENEUIL. — Rapport au Conseil d'État (loi du 24 juillet 1899). Même référence que pour le rapport de M. Brueyre au Conseil sup. de l'Ass. p. relatif à la même loi.
- DEROUIN. — La loi sur les enfants moralement abandonnés, son application aux étrangers. *Revue phil.* de juillet 1897, p. 342. — Traité du domicile de secours. Paris, 1899.
- DRILLON (Paul). — Les mineurs délinquants en province, paru dans la *R. p.* de 1903.
- DRÜCKER. — De la protection de l'enfance contre les abus de la puissance paternelle. Thèse Paris, 1895.
- DUBOIS (Joseph). — Étude historique en droit romain et en droit français, sur la protection de l'enfance et la condition des enfants trouvés, abandonnés ou indigents. Thèse Paris, 1888.
- GALLOIS (Albert). — La protection de l'enfance maltraitée. Thèse Paris, 1899.
- GERANDO (De). — De la bienfaisance publique. Paris, 1839.
- HAUSSONVILLE (d'). — L'enfance à Paris, 1879.
- JOLY (Henri). — A travers l'Europe. Paris, 1898. — Rapport au Comité de défense sur les modes d'éducation correctionnelle dans les différents pays d'Europe, *R. p.*, 1897. — De l'enfance coupable et de nos maisons d'éducation à l'heure actuelle, *R. p.*, 1900.
- JOLLY (Paul). — Examen critique de la loi du 19 avril 1898, *R. p.*, 1903.
- LALLEMAND (Léon). — La question des enfants délaissés et abandonnés au XIX^e siècle. — Histoire des enfants abandonnés et délaissés. Paris, 1885.
- LELOIR. — Code de la puissance paternelle. Paris, 1892. — Rapport sur la nécessité d'une revision de la loi du 24 juillet 1889, *R. p.*, 1898.
- MILHAUD (Léon). — De la protection des enfants sans famille. Paris, 1896. — Le dessaisissement des droits de la puis-

sance paternelle sur les enfants vicieux, *R. phil.* d'octobre 1898, p. 712.

MONOD (Henri). — Les enfants assistés de France, *R. phil.*, années 1898 et 1899.

NOURRISSON. — Étude critique sur la puissance paternelle et ses limites. Paris, 1898.

Officiel. — A. S., 1892, annexe 27, p. 94 et suiv. Projet de loi sur le service des enfants assistés, présenté au Sénat dans la séance du 18 janvier 1892 au nom du gouvernement.

— Délib. du Sénat, 1903, p. 1447 à 1455 (1^{re} délibération sur le projet de loi relatif au service des enfants assistés).

— Délib. du Sénat, 1904, p. 229 à 247 (2^e délibération).

— Délib. de la Chambre, 1904, p. 1435 à 1444 et 1461 à 1473 (délibération définitive sur le projet de loi concernant les enfants assistés).

OGIER (inspecteur général des services administratifs). — Rapport général présenté au ministre de l'intérieur, *J. Off.*, 8 juillet 1903, p. 4170 et suiv.

Pandectes françaises. — Au mot « Assistance ».

PEYRON (directeur de l'Assistance publique). — Rapports au préfet de la Seine de 1890 à 1893.

Revue pénitentiaire. — *Bulletin de la Société des prisons*, années 1877 à 1904.

RIVIÈRE (A.). — Les maisons de correction et la proposition Muteau, *R. p.*, 1901.

RIVIÈRE (L.). — L'éducation correctionnelle en Angleterre, *R. p.*, 1897.

ROBIN (M. le pasteur). — Rapport sur les écoles industrielles anglaises, *R. p.*, 1878.

ROUSSEL (Théophile). — Rapport présenté au Sénat le 25 juillet 1882, comportant un projet de loi sur les enfants abandonnés, délaissés ou maltraités, *J. Off.* A. S., 1883, annexe n° 451, p. 133 à 199, 269 à 468, 581 à 728. — Rapport déposé le 8 juillet 1898 au nom de la commission sénatoriale chargée d'examiner le projet de loi sur

le service des enfants assistés, *J. Off. A. S.*, 1899, annexe n° 283, p. 514 et suiv. — Service national des enfants assistés, *R. phil.* d'octobre 1899, p. 641.

TAUDIÈRE. — Traité de la puissance paternelle, 1898.

STRAUSS (Paul). — L'enfance malheureuse. Paris, 1896.

- Enfants maltraités et jeunes délinquants, *R. phil.* de juillet 1899, p. 298.
 - L'école de préservation, *R. phil.* de septembre 1900, p. 556.
 - Rapport sur l'éducation des pupilles de l'assistance publique, difficiles ou vicieux, *J. Off. A. S.*, 1903, p. 441 à 444.
 - Rapport supplémentaire sur le service des enfants assistés, *J. Off. A. S.*, 1904, p. 18 à 31.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION	IX
 PREMIÈRE PARTIE. — Les Matériellement Abandonnés	 13
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE	15
Les matériellement abandonnés sous l'ancien Régime et sous la Révolution. — L'ancienne législation les concernant (loi du 15 pluviôse an XIII et décret du 19 janvier 1811). — Projets de réforme de cette législation et loi du 27 juin 1904.	
CHAPITRE PREMIER	27
Des enfants simplement secourus. — Des matériellement abandonnés proprement dits (trouvés, abandonnés, orphelins). — De leur mode d'admission.	
CHAPITRE II	55
Du placement, de l'éducation et de la tutelle des pupilles de l'Assistance.	
CHAPITRE III	83
Les questions financières intéressant le service. — Du domicile de secours: sa suppression.	
 DEUXIÈME PARTIE. — Des Enfants Maltraités ou Moralement Abandonnés	 105
CHAPITRE PREMIER	105
Insuffisance de la protection légale vis-à-vis de l'enfance maltraitée ou moralement abandonnée avant 1889. — Entraves apportées par ce défaut de protection aux œuvres de la bienfaisance publique ou privée.	

CHAPITRE II	127
La loi du 24 juillet 1889. — Son origine. — Ses dispositions principales. — Rôle attribué par cette loi à l'Assistance en cas de déchéance (titre I ^{er}).	
CHAPITRE III.	152
Rôle attribué à l'Assistance par la loi de 1889, en cas de dessaisissement volontaire ou involontaire des droits de puissance appartenant aux parents (titre II). — Examen critique des pouvoirs de cette administration. — Situation générale des moralement abandonnés.	
CHAPITRE IV.	177
Application de la loi de 1889. — Insuffisance des résultats. — Causes de l'échec partiel de la loi.	
TROISIÈME PARTIE. — Les Enfants Délinquants	
CHAPITRE PREMIER	211
Le problème de l'enfance délinquante. — Sa solution en France. — Sa solution à l'étranger.	
CHAPITRE II	233
Influence des législations étrangères en France. — Critique de notre régime d'éducation correctionnelle. — Projets de réforme proposés relativement à la loi du 5 août 1850. — Rôle assigné à l'Assistance publique dans certains de ces projets.	
CHAPITRE III.	258
Substitution de l'éducation hospitalière à l'éducation pénitentiaire. — Création à Paris d'un quartier d'observation réservé aux jeunes détenus dans l'hospice dépositaire des enfants assistés. — La loi du 19 avril 1898, articles 4 et 5. — Ses avantages amoindris par de sérieuses difficultés d'application. — De l'étendue des obligations imposées par cette loi à l'Assistance publique. — La loi du 27 juin 1904, « sur l'éducation des pupilles de l'Assistance difficiles ou vicieux ».	
APPENDICE.	301
De l'éducation réservée aux jeunes délinquants arriérés ou anormaux.	
CONCLUSION	308

